# ЭКОНОМИКА РОССИИ
# ОКСФОРДСКИЙ СБОРНИК

VISIT…

LANZAROTE Caliente.COM

# The Oxford Handbook of the Russian Economy

Edited by

MICHAEL ALEXEEV AND SHLOMO WEBER

OXFORD UNIVERSITY PRESS

2013

# Экономика России. Оксфордский сборник

Под редакцией

МАЙКЛА АЛЕКСЕЕВА И ШЛОМО ВЕБЕРА

*Авторизованный перевод с английского*

## Книга I

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА

МОСКВА · 2015

УДК 330.34
ББК 65.9(2РОС)
Э40

Э40 **Экономика России. Оксфордский сборник.** Книга I/авторизованный пер. с англ. Елены Еловской (гл. 22–23), Юрия Каптуревского (гл. 2–3, 7–8, 14–16, 21, 25, 29, 32), Олега Левченко (гл. 1, 9, 26–27), Александра Матвеенко (гл. 20, 30–31), Алексея Резвова (гл. 5–6, 10–11, 33), Алексея Рогожкина (гл. 4, 17, 19, 28), Анны Шоломицкой (гл. 13, 18, 24). — М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. — 776 с.

ISBN 978-5-93255-408-1

«Экономика России. Оксфордский сборник» — собранное в одной книге всестороннее освещение лучшими западными и российскими исследователями широкого круга тем, связанных с российской экономикой. В первой части книги рассматривается наследие советской командной экономики и предлагается анализ экономического и институционального развития за последние два десятилетия. Во второй части обсуждаются формальные и неформальные институты и качество управления. В следующих двух частях освещаются наиболее важные секторы экономики: природные ресурсы и окружающая среда (часть III), финансы и банковское дело, военно-промышленный комплекс, НИОКР, железные дороги, сельское хозяйство и внешняя торговля (часть IV). Пятая часть посвящена рассмотрению экономических вызовов, создаваемых огромным региональным, географическим, этническим, религиозным и языковым разнообразием России. В заключительной части обозреваются социальные вопросы, включая здравоохранение, образование, неравенство доходов и демографию. Редакторам сборника Майклу Алексееву и Шломо Веберу впервые удалось предложить в одной книге столь полное и всестороннее обозрение сложной и изменчивой российской экономики.

Книга предназначена для студентов и аспирантов, занимающихся изучением российской экономики, российских политиков, ученых и преподавателей, а также для широкого круга читателей, интересующихся экономикой России.

УДК 330.34
ББК 65.9(2РОС)

© Oxford University Press 2013
The Oxford Handbook of the Russian Economy, First Edition впервые был опубликован в 2013 году. Настоящий перевод публикуется по соглашению с Oxford University Press
© Издательство Института Гайдара, 2015

ISBN 978-5-93255-408-1

# Содержание

АЛЕКСЕЙ УЛЮКАЕВ
Предисловие к русскому изданию · 13

Глава 1.
МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И ШЛОМО ВЕБЕР
Введение · 17

*ЧАСТЬ I. ВЗГЛЯД В ПРОШЛОЕ*

Глава 2.
ВЛАДИМИР МАУ И ТАТЬЯНА ДРОБЫШЕВСКАЯ
Модернизация и российская экономика:
три столетия догоняющего развития · 69

Этапы развития экономики России · 70; Рыночная индустриализация · 73; Российская экономика в период Первой мировой и Гражданской войн (1914–1921) · 76; Российская экономика в условиях НЭПа (1921–1928) · 80; Экономика России в период индустриализации (1929–1953) · 82; Устойчивое экономическое развитие, снижение эффективности и попытки реформ (1953–1972) · 85; Годы застоя (1973–1984) · 86; Кризис системы (1985–1990) · 87; Выводы · 95; Библиография · 99

Глава 3.
РИЧАРД ЭРИКСОН
Командная экономика и ее наследие · 101

Командная экономика · 103; Материальное наследие: структура производства и взаимодействия · 112; Институциональное наследие · 119; Концептуальное и поведенческое наследство · 135; Остаточное наследие в российской рыночной экономике · 141; Библиография · 161

Глава 4.
АНДЕРС ОСЛУНД
Преобразование российской экономики · 166

Зачем Россия начала рыночные реформы? · 168; Попытки экономических реформ, ускорившие крах экономики · 171; Программа реформ · 175; Отмена государственного регулирования цен и макроэкономическая стабилизация · 178; Оценка результатов российских экономических реформ · 184; Библиография · 189

Глава 5.
ВЛАДИМИР ПОПОВ
Трансформационный спад · 192

Масштабы спада 1990-х годов · 192; Классификация экономических кризисов · 200; Анализ: почему в первые годы реформ экономическая динамика в России была хуже, чем во многих других бывших социалистических странах? · 207; Тайна генезиса институтов · 219; Заключение · 233; Библиография · 235

Глава 6.
РЕВОЛЬД ЭНТОВ И ОЛЕГ ЛУГОВОЙ
Тенденции экономического роста в России после 1998 года · 238

Анализ факторов роста: роль затрат факторов производства и производительности · 240; Характеристики экономического роста · 264; Перспективы экономического роста · 268; Инфляционные тенденции · 270; Заключение · 275; Библиография · 277

Глава 7.
ДЭВИД БРАУН, ДЖОН ЭРЛ И СКОТТ ГЕЛЬБАХ
Приватизация · 281

Данные и методы · 289; Агрегированные воздействия · 295; Региональные вариации · 306; Выводы · 318; Библиография · 322

*ЧАСТЬ II. ИНСТИТУТЫ И УПРАВЛЕНИЕ*

Глава 8.
ЛЕОНИД ПОЛИЩУК
Функционирование институтов · 329

Институциональные показатели России · 331; «Органически» растущие институты · 336; Несовершенные институты и отсутствие экономического роста · 344; Рост в отсутствие институтов · 352; Ресурсное проклятие · 355; Нецелевое применение институтов · 363; Институты и кризис · 367; Институты и общество · 371; Заключительные комментарии · 377; Библиография · 380

Глава 9.
РУБЕН ЕНИКОЛОПОВ И СЕРГЕЙ СТЕПАНОВ
Корпоративное управление в России · 386

Становление структуры собственности · 388; Правовая среда · 396; Корпоративное управление: конфликты и механизмы · 399; Перспективы корпоративного управления в России · 419; Библиография · 421

Глава 10.
МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И РОБЕРТ КОНРАД
Российская налоговая система · 426

Краткая история · 429; Особенности развития российской налоговой системы · 437; Российская налоговая реформа в глазах руководителей коммерческих предприятий · 442; Две сферы налогообложения · 446; Заключение · 456; Библиография · 457

Глава 11.
КИМ БЁН ЁН
Неофициальная экономика в России · 459

Параллельная экономика в СССР · 462; Измерение неофициальной экономики в период перехода России к рынку · 465; Причины роста неофициальной экономики в переходный период · 474; Последствия существования неофициальной экономики в период перехода к рынку · 483; Заключение · 486; Библиография · 488

Глава 12.
МАРК ЛЕВИН И ГЕОРГИЙ САТАРОВ
Российская коррупция · 493

Введение · 493; Используемые понятия · 495; Смена политических режимов и коррупция в России · 498; Структурные изменения коррупции с перестройки до наших дней · 499; Динамика бытовой коррупции · 504; Динамика деловой коррупции в России · 511; Структура политической и деловой коррупции · 514; Оценка российской коррупции по международным рейтингам · 518; Последствия коррупции в России · 520; Заключение · 522; Библиография · 523; Приложение · 526

*ЧАСТЬ III. РЕСУРСЫ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА*

Глава 13.
КЛИФФОРД Г. ГЭДДИ И БАРРИ У. ИКЕС
Ресурсная зависимость России · 535

История российской и советской ресурсной зависимости · 536; Ресурсная рента · 538; Размер ренты · 546; Рента и ее составляющие · 550; Рента и экономическая система · 563; Системы управления рентой · 572; Заключение · 580; Библиография · 582

Глава 14.
ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ И АРИЛД МУ
Российский нефтяной сектор · 584

Сектор добычи и переработки нефти в советский период · 586; Организация нефтяной промышленности в СССР · 592; Попытки реформ, предпринимавшиеся в конце советского периода · 594; Современное положение: вызовы и возможные ответные меры · 610; Библиография · 621

Глава 15.
ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ И АРИЛД МУ
Российский газовый сектор · 623

Корни институциональной структуры · 624; Преобразование газового сектора после распада СССР и плановой экономики · 628; «Газпром»: обязанности и привилегии · 631; Остается ли место для независимых производителей? · 633; Доступ к газопроводам · 638; Цены и роль природного газа в экономике · 639; Попытки реформирования газового сектора · 648; Изменяющиеся условия производства · 654; Перспектива · 656; Библиография · 657

Глава 16.
АЛЕКСАНДР ВАСИН
Российский рынок электроэнергии:
варианты развития · 659

Создание и развитие электроэнергетического сектора в России до 1998 года · 661; Реструктуризация электроэнергетического комплекса в 1998–2008 гг. · 666; Объявленные цели реформы и архитектура рынка · 669; Оценка рыночной силы на РСВ · 673; Исследования форвардных рынков и рынка мощности · 679; Выводы и перспективы дальнейшего развития · 688; Библиография · 692

Глава 17.
СТИВЕН ФОРТЕСКЬЮ
Экономика минерально-сырьевого сектора · 695

Немного статистики · 696; Крушение Советского Союза · 698; Приватизация и интеграция в горнодобывающей отрасли · 699; Олигархи в горнодобывающей промышленности · 707; Государственное регулирование горно-добывающего и металлургического сектора · 715; Вопросы качества · 718; Геологическое изучение недр · 725; Заключение · 727; Дополнение · 728; Библиография · 730

Глава 18.
АЛЕКСАНДР А. ГОЛУБ, МИХАИЛ КОЗЕЛЬЦЕВ,
АЛЕКСАНДР МАРТУСЕВИЧ, ЕЛЕНА СТРУКОВА
Вызовы реформирования природоохранного
регулирования в России · 733

Стоимость экологической деградации и зеленого экономического роста · 734; История природоохранного регулирования в России · 747; Будущее природоохранной политики в России · 754; Выводы · 767; Библиография · 770

*ЧАСТЬ IV. ФИНАНСОВЫЙ И РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОРЫ*

Глава 19.
СТИВЕН РОУЗФИЛД
Экономика военно-промышленного комплекса · 791

Советская и российская военно-промышленная система · 795; Природные ресурсы: хищническое использование и цены · 800; Московия и революция в военном деле · 805; Реформы Анатолия Сердюкова · 808; Перспективы · 810; Библиография · 811

Глава 20.
ВАЛЕРИЙ МАКАРОВ
И АЛЕКСАНДР ВАРШАВСКИЙ
Наука, высокотехнологичные отрасли и инновации · 815

Уровень науки и высоких технологий в период, предшествующий переходу к рыночной экономике · 815; Проблемы и факторы, оказывающие влияние на сферу НИОКР и инновационную систему в переходный период · 818; Снижение числа занятых в сфере НИОКР · 823; Проблема преемственности знаний между поколениями · 824; Государственная научно-техническая и инновационная политика · 827; Заключение · 844; Библиография · 845

Глава 21.
РАССЕЛ ПИТТМАН
Виноват ли стрелочник? Реструктуризация российских железных дорог после десятилетия реформ · 847

Программа структурной реформы 2001 г. · 851; Проблемы конкуренции · 855; Грузовые тарифы · 859; Сборы за предоставление доступа · 864; Стратегия развития железнодорожного сообщения в Российской Федерации до 2030 г. · 869; Дочерние компании «РЖД» и независимые операторы · 873; Будущее · 881; Библиография · 884

Глава 22.
ЦВИ ЛЕРМАН И ДЭВИД СЕДИК
Сельское хозяйство России и переходный период · 888

Советское наследие и российское сельское хозяйство · 890; Переходный период и его влияние на российское сельское хозяйство · 894; Российское сельское хозяйство сегодня: плоды переходного периода · 910; Завершение переходного процесса в российском сельском хозяйстве · 924; Библиография · 929

Глава 23.
КОЭН ШОРС И КСЕНИЯ ЮДАЕВА
Российский банковский сектор как действующий вулкан · 933

Проблемы, доставшиеся в наследство от хаотичного старта · 936; Развитие событий в 2000–2007 годах · 950; Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. · 964; Заключение · 975; Библиография · 976

Глава 24.
ПЕККА СУТЕЛА
Финансовые и кредитные рынки · 979

На рынках доминируют государственные компании и цены на нефть · 979; Проблемный фундамент с 1990-х годов · 983; Быстрый рост в 2000-е годы · 987; Дуальная финансовая система · 994; Финансы и рост · 995; Заключение · 1006; Библиография · 1008

Глава 25.
ДЭВИД ТАРР И НАТАЛЬЯ ВОЛЧКОВА
Переломный момент в российской внешней торговле и политике в отношении прямых иностранных инвестиций · 1010

Оценки того, какое воздействие на Россию окажет вступление в ВТО · 1012; Обязательства России относительно иностранных экспортеров и инвесторов · 1019; Действительно ли эти избыточные требования к России были вызваны политическими соображениями? · 1025; Таможенный союз: что он означает для внешнеторговой политики России в будущем? · 1027; Вступление России в ВТО и поправка Джексона—Вэника · 1029; Прямые иностранные инвестиции · 1031; Улучшение таможенной деятельности: плоский таможенный тариф и предотгрузочная инспекция · 1039; Значение вступления России в ВТО для страны и мирового сообщества · 1041; Переломный момент во внешней торговле и политике ПИИ России · 1042; Библиография · 1046

*ЧАСТЬ V. РЕГИОНЫ*

Глава 26.
АНДРЕЙ МАРКЕВИЧ И ТАТЬЯНА МИХАЙЛОВА
Экономическая география России · 1053

Историческая география населения России · 1057; Промышленная политика в Советском Союзе · 1064; Российская городская система · 1076; Постсоветская миграция и изменения в уровне регионального неравенства · 1084; Выводы · 1091; Библиография · 1093

Глава 27.
МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И ШЛОМО ВЕБЕР
Российский бюджетный федерализм: как на него влияет политическая и фискальная (де)централизация · 1096

Последствия бюджетной децентрализации · 1100; Оценка тенденций бюджетной и политической централизации в период после 2001 года · 1103; Бюджетные отношения внутри российских регионов · 1117; Выводы · 1119; Библиография · 1121

Глава 28.
ДЖУДИТ ТОРНТОН
Региональные проблемы России на примерах Сибири и Дальнего Востока · 1123

География Сибири · 1126; Развитие отдаленных районов Сибири · 1127; Сибирь в эпоху командной системы · 1128; Роль принудительного труда в развитии Сибири · 1129; Сибирь и Дальний Восток накануне реформ · 1130; Демографические и структурные изменения в Сибири · 1131; Падение и восстановление производства и доходов · 1136; Отток населения с Крайнего Севера · 1142; Роль Сибири в мировой экономике · 1146; Рост торговли со странами Азиатско-Тихоокеанского региона · 1147; Российский экспорт природных ресурсов на примере лесной отрасли · 1151; Управление государственными землями · 1158; Инициативы центра по развитию регионов · 1160; Будущее азиатских регионов России · 1165; Библиография · 1167

*ЧАСТЬ VI. ВЫЗОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ*

Глава 29.
ВЛАДИМИР ГИМПЕЛЬСОН
И РОСТИСЛАВ КАПЕЛЮШНИКОВ
Подстройка на рынке труда: можно ли считать Россию особым случаем? · 1173

Парадоксы российского опыта · 1173; Краткая история взлетов и падений российского рынка труда · 1176; Институциональные основания перевернутой асимметрии между занятостью и заработной платой · 1200; Политико-экономическая перспектива · 1213; Заключение: «за» и «против» · 1217; Библиография · 1222

Глава 30.
МИХАИЛ КАГАНОВИЧ
Реформа и доступность высшего образования в России · 1226

Факты и цифры · 1233; Модель · 1240; Анализ равновесия · 1247; Подходы к государственному субсидированию и их влияние

на доступность высшего образования · 1251; Заключительные комментарии · 1258; Библиография · 1260

Глава 31.
СЕРГЕЙ ШИШКИН
Российская система здравоохранения: трудный путь реформ · 1263

Состояние здоровья российского населения · 1265; Ресурсы системы здравоохранения · 1267; Институциональные реформы системы здравоохранения в переходный период · 1278; Результаты финансовых реформ сферы здравоохранения · 1285; Новая волна реформ · 1288; Препятствия для дальнейших реформ в сфере здравоохранения · 1294; Заключение · 1296; Библиография · 1300

Глава 32.
РУСЛАН ЕМЦОВ И МИХАИЛ ЛОКШИН
Бедность и неравенство в России · 1303

К истории вопроса · 1304; Бедность и неравенство в конце 1980-х гг. · 1306; Изменения в бедности в 1991–2010 гг. · 1308; Движущие силы бедности в период преобразований российской экономики · 1313; Структура российской бедности · 1320; Неравенство в России: основные источники и движущие силы · 1324; Альтернативные источники данных о бедности и неравенстве · 1328; Какое место занимает Россия в ряду других стран мира? · 1335; Выводы · 1338; Библиография · 1339

Глава 33.
ИРИНА ДЕНИСОВА И ДЖУДИТ ШАПИРО
Новые демографические тенденции в Российской Федерации · 1343

Российский кризис смертности · 1345; Рождаемость · 1364; Выводы · 1377; Библиография · 1378

Авторы · 1384

# Предисловие к русскому изданию

История современных экономических реформ в Российской Федерации, несмотря на достаточно большой срок, отделяющий нас от их начала (в 2016 г. исполнится 25 лет с момента формирования «правительства Гайдара») до настоящего времени, мало представлена в отечественной литературе. Примечательно, что и данная книга, вышедшая в Издательстве Института Гайдара, является переводом сборника, изданного в 2013 г. в Оксфорде. При этом в отличие от имеющихся российских изданий, подготовленных, как правило, узкими авторскими коллективами, представляющими одну организацию, к подготовке данного сборника его редакторы Майкл Алексеев и Шломо Вебер привлекли максимально широкий круг российских и зарубежных авторов, занимающих зачастую противоположную позицию по тем или иным вопросам экономических реформ в России, но, безусловно, прекрасно знающих историю и проблемы российской экономики.

В отличие от традиционного отечественного подхода к описанию экономических реформ в России, основанного на привязке к хронологии событий, данный сборник построен по принципу главенства проблем и ключевых вызовов для реформ в той или иной области экономики. Каждая глава книги посвящена анализу хода и *результатов* реформ в рассматриваемой области. Большой интерес представляет взгляд авторов «сверху», данный через результаты проведенного эконометрического исследования, межстрановых сравнительных исследований или сопоставлений с известными теоретическими конструкциями. Такой подход позволяет читателю по-

лучить не только исчерпывающую информацию об эволюции реформ, но и «увидеть лес за деревьями», понять насколько ход реформ и остающиеся проблемы влияют на сегодняшнее состояние экономики РФ. Не могу не отметить, что с этой точки зрения «Экономика России. Оксфордский сборник» часто перекликается с вопросами, поставленными в книгах «Гибель империи» и «Долгое время» моего друга Егора Гайдара, к сожалению, так рано покинувшего нас.

Как действующий министр экономического развития Российской Федерации, не могу также не отметить актуальность и важность сделанных авторами книги выводов для текущей экономической дискуссии и экономической политики. Переход на новую модель экономического роста, основанную на росте эффективности (или по-научному — совокупной факторной производительности, главы 6 и 7), переосмысление роли нефтегазового сектора (главы 13, 14, 15), реформирование естественных монополий (главы 15, 16, 21), реформа рынка труда (глава 29), развитие регионов России, в частности — Дальнего Востока и Сибири (глава 28), повышение роста отечественного банковского и финансового секторов (главы 23 и 24), значение вступления России в ВТО (глава 25) — вот только некоторые направления, по которым в представленной книге можно найти актуальные рекомендации и для текущей политики.

Отдельно стоит отметить, что сразу несколько глав посвящено подробному анализу различных аспектов институциональных реформ, а также институциональных и административных препятствий на пути улучшения делового климата и роста инвестиционной привлекательности экономики страны (главы 3, 5, 11, 12), проблемам реформирования и развития отраслей социальной сферы (главы 30, 31, 32). Глава 32 «Бедность и неравенство в России» отсылает к вопросам, поднятым в одной из самых популярных в 2014 г. книге по экономике — «Капитал в XXI веке» Тома Пикетти. Все это позволяет рассматривать книгу не только как справочник по реформам российской экономики и их истории, но и как настоящий интеллектуальный вызов российскому экспертному сообществу, экономическому блоку правительства страны, требующий тщательного осмысления

и внимания при анализе текущей ситуации и выработке экономико-политических решений.

Надеюсь также, что книга окажется полезной и интересной широкому кругу читателей, интересующихся как экономикой, так и современной историей нашей страны, займет достойное место как один из базовых учебников для изучения российской экономики в высших учебных заведениях.

*Алексей Улюкаев,*
*министр экономического развития*
*Российской Федерации*

# ГЛАВА 1

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ
И ШЛОМО ВЕБЕР

# Введение

Важнейшим событием последней четверти XX в. был процесс перехода от экономических систем советского типа к рыночной экономике. Характер и последствия этого перехода продолжают занимать умы политических деятелей во всем мире и представляют собой одну из центральных тем научных исследований. Одной из двух крупнейших стран, переживающих этот переход, является Россия (вторая такая страна — Китай). Россия располагает вторыми по мощности вооруженными силами в мире, что делает ее важным игроком в целом ряде региональных конфликтов по всему земному шару. После резкого спада на протяжении большей части 1990-х гг. российская экономика начиная с 1999 г. росла почти на 7% в год — и к 2008 г. по объему валового внутреннего продукта (ВВП) вышла на одиннадцатое место в мире. В 2011 г. Россия по величине номинального ВВП заняла девятое место в мире, а по паритету покупательной способности ВВП оказалась шестой. Владея громадными природными ресурсами, Россия является вторым по величине мировым производителем и экспортером нефти и крупнейшим в мире производителем и экспортером природного газа. Экспорт энергоносителей и полезных ископаемых позволил России накопить третий по величине запас валютных резервов в мире (по этому показателю она уступает лишь Китаю и Японии).

Хотя впечатляющий экономический рост, продолжавшийся с 1999 г., привел к повышению среднего уровня жизни россиян и позволил десяткам из них войти в число миллиардеров по списку *Forbes*, он не решил

целый ряд глубоких экономических и социальных проблем, в большей части унаследованных от советской эпохи. Страна все еще страдает из-за низкой производительности труда, искаженной и слабо диверсифицированной структуры экономики, сильно зависящей от добычи природных ресурсов, невысокой продолжительности жизни, огромного неравенства доходов и слабого развития институтов, в том числе широкого распространения коррупции и слабой защищенности прав собственности. Многие из этих слабостей экономики усугубились в связи с недавним экономическим кризисом, затронувшим Россию сильнее, чем многие другие крупные мировые экономики.

Учитывая роль России в мировых экономических, политических и военных событиях, неудивительно, что изучению разных аспектов ее экономики посвящена обширная научная литература. С начала перехода страны к рыночной экономике этой теме были посвящены сотни, если не тысячи, научных статей и монографий, в том числе большое число работ в ведущих западных экономических журналах. Тем не менее всеобъемлющего и систематического анализа российской экономики, собранного в одном томе, до сих пор опубликовано не было. Настоящий сборник, призванный восполнить этот пробел, объединяет актуальные, посвященные широкому кругу вопросов статьи, написанные видными западными и российскими исследователями.

Несмотря на разнообразие предметов исследования, мы постарались сохранить общие темы, объединяющие анализ, проведенный разными авторами. Во всех главах сборника рассматриваются, в той или иной степени, последствия исторического (и особенно советского) наследия применительно к соответствующим аспектам российской экономики, ее нынешнее состояние и перспективы. В то время как некоторые авторы отмечают определенный регресс, произошедший в экономике с начала переходного периода, в большинстве исследований признается факт значительной реструктуризации экономики, осуществленной с советских времен. Во всех главах разбирается, в той или иной мере, воздействие исторического наследия на текущее состояние российской экономики и степень ее эффективности и отмече-

ны серьезные проблемы, без решения которых вступление России в клуб развитых стран представляется невозможным.

В последующей части данного введения мы представим своего рода «путеводитель» по главам сборника.

Изучение «наследственных факторов» в развитии является основной темой первых двух глав книги. В главе 2 Владимир May (Vladimir Mau) и Татьяна Дробышевская (Tatiana Drobyshevskaya) дают обзор экономической истории России и показывают, что проводившаяся более 300 лет политика, направленная на преодоление отсталости страны, в ее попытках догнать Запад, оказалась не особенно успешной. Хотя за последние 200 лет разрыв в экономическом развитии между Россией и ведущими западными странами, такими как Германия и Франция, демонстрировал известные колебания — в среднем отставание оставалось — в пределах 50 лет. Авторы объясняют сохранение этого разрыва в основном отсутствием последовательной политики развития, характерным для всех российских режимов, независимо от политической системы. Как отмечают авторы, «власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах модернизации, игнорируя остальные или даже принося их в жертву». Кроме того, российские правительства, приходившие на смену одно другому, как правило, с нетерпением, усиленно развивали военно-промышленный сектор и смежные отрасли, такие как металлургия, пренебрегая совершенствованием институциональных основ экономики, которое в конечном счете могло бы с таким же успехом обеспечить рост военной мощи. Впрочем, нынешнее правительство может испытывать удовлетворение в связи с тем, что в последние годы разрыв в уровне развития со странами Запада, по-видимому, сокращается. Возможно, на этот раз Россия сумеет сделать это сокращение более устойчивым, чем в прошлом.

Одним из серьезных препятствий на пути сокращения этого разрыва и успешного развития российской экономики является наследие советской экономической и политической системы, проанализированное в главе 3. Здесь Ричард Эриксон (Richard Ericson) проводит различие между «материальными», институциональными

и поведенческими аспектами этого наследия. Хотя материальные аспекты, которые отражаются в отраслевой, пространственной и технологической структуре экономики являются весьма важным и наглядным элементом исторического наследия, его достаточно просто преодолеть, создав соответствующую институциональную среду и добившись изменения в поведении экономических агентов. Труднее иметь дело с институциональным наследием. Даже во времена казалось бы радикальных преобразований старые институты, как правило, воспроизводят себя в новых ипостасях. Это особенно верно в отношении неформальных институтов, нередко определяющих функционирование формальных институтов, в том числе таких основополагающих, как защита права частной собственности и соблюдение контрактов. Эриксон показывает, как советские экономические, политические и социальные институты влияли на хаотичный переход 1990-х гг. и продолжают влиять на нынешнюю, казалось бы стабилизированную, систему. Пожалуй, наиболее трудноразрешимыми проблемами исторического наследия являются те, которые «коренятся в сознании русских людей и руководства государства». Эти модели поведения и отношений, унаследованные от советских и царских времен, препятствуют развитию в России рыночных институтов и демократической политической системы и, возможно, в первую очередь ответственны за непростой сценарий российского перехода. Кроме того, физические, институциональные и поведенческие аспекты исторического наследия взаимно налагаются, что делает их особенно труднопреодолимыми. При всем том нельзя отрицать существенных изменений в российской экономике и действующих институтах. Со временем советское наследие размывается. Но, хотя «рынки получили повсеместное распространение и сохранили свои основные микроэкономические функции по координации и мотивации», «в ключевых секторах экономики их роль по определению направления хозяйственной деятельности… существенно ограниченна». Нередко право частной собственности физических лиц продолжает зависеть от их политического и экономического статуса, а в качестве основного двигателя экономического роста выступает государство.

Несколько более оптимистичную точку зрения на российские реформы — или по крайней мере на их начальный этап — представляет в главе 4 Андерс Ослунд (Anders Åslund). По его мнению, хозяйственная система в России подверглась глубокой трансформации и стала «более или менее нормальной» рыночной экономикой. Хотя еще остаются серьезные проблемы, из которых самой острой является неудовлетворительная работа государственного сектора, Россия сумела-таки «отрешиться» от советской командной экономики. В настоящее время в частном секторе производится примерно 65% ее ВВП, военно-промышленный комплекс сократился по сравнению с советским периодом, расширилась сфера услуг, а макроэкономическая ситуация остается стабильной на протяжении многих лет. Короче говоря, в восприятии Андерса Ослунда «стакан российских рыночных реформ» по меньшей мере наполовину полон. Как же несмотря на столь прискорбное наследие России удалось достичь этой цели? Отягощенная факторами неэффективности, которые детально описывает Эриксон, а также высокими военными расходами, советская экономика резко пошла на спад по мере того, как в начале 1980-х гг. начали снижаться цены на нефть. Многие члены руководства страны, осознававшие необходимость серьезных реформ, не имели ясного понимания того, какие именно реформы можно провести, не разрушая всю систему[1]. В конце концов реформы, проводившиеся, по мнению Ослунда, в интересах менеджеров государственных предприятий и казавшиеся противоречивыми и хаотичными, ускорили конец Советского Союза, одновременно предоставив значительную ренту тем, кто оказался в нужное время в нужном месте. Учитывая почти полный развал экономики и государства, реформаторы «первого призыва» во главе с Егором Гайдаром, вдохновленные успехом реформ в Польше и Че-

1. Ослунд полагает, что это непонимание объясняется в основном отсутствием в Советском Союзе экономистов западного типа. Мы считаем, что автор переоценивает способность западной экономической науки реформировать экономику советского типа, особенно с учетом доступных в то время знаний. В действительности, учитывая стремление [руководства страны] сохранить «социалистическую» хозяйственную систему, для улучшения ее работы мало что можно было сделать.

хословакии, сделали выбор в пользу «единого пакета» мер по либерализации цен и торговли, макроэкономической стабилизации и приватизации. Хотя в вопросах либерализации реформаторы во многом преуспели, макроэкономическая стабилизация оставалась для них недостижимой, по крайней мере до 1998 г., а программа приватизации остается спорной по сей день. Тем не менее Ослунд делает вывод, что, учитывая крайне неблагоприятные исходные условия и недостаточную финансовую поддержку со стороны Запада, реформы в частном секторе можно считать успешными; при этом государственный сектор остается серьезной проблемой. Этот успех был бы еще бóльшим, если бы реформы были более радикальными и на ранних стадиях сопровождались системой мер демократизации.

Отметим, что взгляды Ослунда не являются общепринятыми, особенно среди российских экономистов, таких как Владимир Попов (Vladimir Popov), один из активных критиков гайдаровского подхода к реформам. По его мнению, высказанному в главе 5, рыночные реформы проводились слишком быстро и радикально. Экономика не успевала к ним приспособиться, что и стало одной из главных причин резкого падения производства (но не его экономической эффективности) на протяжении трансформационного периода. Тем не менее позиции Попова и Ослунда совпадают в большей мере, чем кажется на первый взгляд. Оба согласны с тем, что Россия стала «нормальной» развивающейся страной, экономические проблемы которой в 1990-е гг. были вызваны в основном неблагоприятными стартовыми условиями, в том числе крупными структурными диспропорциями в дореформенной экономике и распадом общественных институтов. Большая часть различий в подходах двух авторов обусловлена их взглядами на ситуацию до проведения реформ. По мнению Попова, превращение России в «нормальную» развивающуюся страну представляет собой во многих отношениях значительный регресс по сравнению с советским временем. Хотя по показателю ВВП на душу населения современная Россия не уступает Советскому Союзу, в СССР было гораздо меньше коррупции и неравенства в доходах, значительно меньше преступности в целом

(и убийств в частности), больше научных исследований, выше была продолжительность жизни, ниже — заболеваемость и смертность. Даже в смысле обеспечения политических прав, если судить по индексу *Freedom House,* Россия вернулась к уровню начала переходного периода. Другим важным различием во взглядах двух указанных авторов на российский переходный период является суждение Попова о том, почему в России (в отличие, например, от Китая или большей части Восточной Европы) произошел развал государственных институтов. Его объяснение базируется на понятии «долгосрочной траектории развития институтов». Если Китай смог сохранить коллективистские институты, что позволило поддержать сильное государство, а самые развитые страны Восточной Европы более или менее успешно ввели у себя западные индивидуалистические институты, то в России коллективистские институты были разрушены, а западные так и не прижились.

Несмотря на резкий трансформационный спад (или, возможно, отчасти благодаря таковому), Россия в течение десяти лет после кризиса 1998 г. демонстрировала удивительно высокие темпы экономического роста, источниками которого с точки зрения формального статистического подхода в главе 6 тщательно рассматривают Револьд Энтов (Revold Entov) и Олег Луговой (Oleg Lugovoy). Им пришлось преодолеть серьезные проблемы, связанные с измерениями, особенно в отношении физического капитала (капитала в форме материальных активов). Они характеризуют 1999–2004 гг. как период восстановительного роста, вызванного в основном возросшими темпами использования существующих капитала и трудовых ресурсов. По истечении этого срока и до кризиса 2009 г. экономический рост был достигнут в значительной степени за счет поступления новых инвестиций и увеличения совокупной производительности факторов производства (или совокупной факторной производительности — СФП). Повышение СФП резко контрастирует с его снижением в 1980-е гг. — последний период экономического роста СССР — и представляет собой, по-видимому, переход к новой модели экономического роста. Хотя повышение СФП может продолжиться, рост ВВП, скорее всего, замедлится из-

за демографических проблем, исчерпания экстенсивных источников развития (т.е. неиспользованных мощностей, которые могут быть введены в эксплуатацию) и вероятного замедления роста цен на сырьевые товары. Снижению темпов развития экономики может послужить и отток капитала, который уже происходил в 2010–2011 гг. и, по-видимому, продолжится в дальнейшем. В то же время отток капитала ведет к сокращению денежной массы и снижает инфляционное давление. Этот процесс, вероятно, продолжится — и, возможно, даже ускорит постепенное снижение темпов инфляции, характерное для российской экономики после 2003 г.

Одним из важных факторов, существенно повлиявших на динамику СФП в переходный период, является показатель эффективности приватизированных предприятий. Этот фактор рассматривают в главе 7 Дэвид Браун (David Brown), Джон Эрл (John Earle) и Скотт Гельбах (Scott Gelbach). В России приватизация остается весьма дискуссионным вопросом. Одной из основных (помимо широкого распространения коррупции) претензий к российской приватизации было то, что она дала слишком большое преимущество менеджерам и прочим сотрудникам предприятий, создав на большинстве приватизированных предприятий неэффективную систему корпоративного управления под контролем инсайдеров. С другой стороны, защитники приватизации считают ее наилучшей программой, политически и административно реализуемой при существовавших тогда обстоятельствах и создавшей условия для совершенствования корпоративного управления и для деполитизации отношений между предприятием и государством. Хотя в обозримом будущем этот спор неразрешим, сегодня влияние приватизации на деятельность компаний уже можно оценить.

Опираясь на расширение и углубление своих более ранних исследований, а также на работы других авторов, Браун, Эрл и Гельбах сосредоточились на изменениях в многофакторной производительности, уделяя меньше внимания вопросам занятости и заработной платы. На основе полной выборки промышленных фирм за 1985–2004 гг., удовлетворяющих некоторым критериям (в основном фирмы с более чем 100 сотрудников), ав-

торы анализируют динамику воздействия фактора приватизации на фирмы в отечественной и иностранной собственности. Кроме того, учитывая наличие отраслевых шоков, авторы приводят различия в эффективности полной (100-процентной) приватизации по сравнению с частичной приватизацией. Авторы подтверждают прежние выводы о том, что в России эффект от приватизации предприятий обернулся для их отечественных владельцев в среднем снижением производительности (на 3–5%) по сравнению с ростом производительности в странах Центральной Европы (на 10–20%). В то же время данные за период с 2002 г. указывают на заметное улучшение, благодаря чему повышение производительности российских приватизированных предприятий приближается к показателям, наблюдаемым в других странах.

Весьма важным оказалось использование новейшей информации в изучении региональных аспектов проблемы. Некоторые регионы России демонстрируют гораздо лучшие показатели, чем другие. Интересно, что в начале переходного периода регионы с лучшими показателями эффективности приватизации, как правило, находились в восточной части страны. К 2004 г. картина поменялась и приватизация оказалась наиболее эффективной к западу от Урала. Авторы утверждают, что этот факт отражает растущее (по мере завершения перехода к рыночной экономике) значение доступа на рынки. Кроме того, успех приватизации в том или ином регионе, как правило, тесно связан с масштабами региональной бюрократии. В конце главы Браун, Эрл и Гельбах предлагают неоднозначный взгляд на российскую приватизацию, показывая, что если начальный эффект от приватизации был для российских владельцев разочаровывающим, то со временем влияние приватизации на производительность в России приблизилось к уровню, который раньше наблюдался в других странах. Вначале стоявшая особняком, Россия к 2005 г. превращается, по-видимому, во все более нормальную страну (по крайней мере в смысле влияния института частной собственности на производительность фирм).

Результаты оценки хозяйственного роста и повышение производительности приватизированных предпри-

ятий, по всей видимости, позволяют предположить, что советское наследие неэффективно функционирующей экономики постепенно изживается. Тем не менее в отношении институциональной среды, необходимой для устойчивого экономического роста, картина выглядит не столь оптимистично. Эта среда рассматривается в части II — «Институты и управление». В широком обзоре институционального развития России за последние двадцать лет, приведенном в главе 8, Леонид Полищук (Leonid Polishchuk) представляет различные критерии оценки качества институтов, по которым Россия все еще отстает не только от большинства стран с переходной экономикой, но и от многих — сравнительно бедных — развивающихся стран. В ранние годы переходного периода политика, направленная на «органичное» (т.е. спонтанное) формирование рыночных институтов путем массовой приватизации государственных активов и резкого вывода государства из сферы распределения ресурсов, действительно принесла некоторый успех, однако гораздо меньший, чем ожидали первые реформаторы.

Полищук приводит несколько причин столь скромного результата. Во-первых, сосредоточение крупных состояний и влияния в руках небольшой группы лиц (олигархов) не вызвало у нее интереса в защите прав собственности для всех граждан. По той простой причине, что слабая правовая база в сфере имущественных отношений позволяла олигархам экспроприировать чужие активы, в достаточной степени обезопасив собственные интересы. Как правило, элиты в обществах с высоким уровнем неравенства предпочитают «эксклюзивные» институты, цель которых изымание ренты, а не «инклюзивные» институты которые опираются на общество в целом. Во-вторых, общая политическая неопределенность и широко распространенное ощущение несправедливости приватизации (а следовательно, и потенциал для ее пересмотра) создали стимулы для вывода активов и для оттока капитала. Это стало тормозом для экономического роста, усугубило неуверенность и привело к дальнейшему замедлению роста. Если предпочтительными способами накопления индивидуального богатства становятся погоня за рентой и вывод активов,

то страдают права собственности (особенно когда капитал может воспользоваться гарантированными правами собственности за рубежом). В-третьих, ослабленный федеральный центр не смог обеспечить надлежащую координацию и прочие условия для развития федерализма, гарантирующего рыночные отношения. Кроме того, региональные власти зачастую контролировались местными элитами, ориентированными на извлечение ренты. После кризиса 1998 г. были устранены как минимум две причины неудовлетворительной работы институтов — отсутствие экономического роста и слабость центрального правительства. Тем не менее ни дальнейший рекордный экономический рост, ни выстроенная усилиями центра «вертикаль власти» не только не привели к улучшению институтов, но фактически сделали их во многих отношениях хуже.

По мнению Полищука, рост не оказал благотворного влияния на институты, так как в его основе лежало повышение цен на природные ресурсы (в частности, цен на нефть и газ). Этот тип экономического роста создает дополнительные стимулы для искателей ренты и избавляет правительство от необходимости улучшать инклюзивные институты в целях расширения налоговой базы, поскольку власти могут финансировать бюджет за счет доходов от продажи сырья. Как следствие, в России существенно повысился уровень коррупции (о чем еще будет сказано ниже), зато демократия была в значительной мере упразднена. Процветали лишь институты, важные с точки зрения извлечения природной ренты (например, финансовая инфраструктура, служба безопасности). Полищук утверждает также, что многие российские учреждения, хотя и напоминают институты, существующие в развитых рыночных демократиях, зачастую служат средством для злоупотреблений, когда «мотивы и характер обращения к ним имеют мало общего с предполагаемым назначением и смыслом данных институтов». Примерами злоупотреблений являются механизм банкротства (часто используемый для захвата платежеспособных предприятий и для вывода активов), общие и арбитражные суды, и даже общенациональные выборы. Тем не менее есть надежда на то, что продолжающийся в России рост экономики и развитие среднего

класса позволят в конечном счете заметно улучшить качество институтов и управления.

Слабость институтов в главе 9 обсуждают Рубен Еникопов (Ruben Enikolopov) и Сергей Степанов (Sergey Stepanov), исследующие развитие корпоративного управления в России. Авторы делают вывод, что, несмотря на его значительное улучшение за 2000-е гг., качество корпоративного управления в России остается значительно ниже, чем в развитых странах. Слабость правоприменительной практики обеспечила чрезмерные личные преимущества держателям контрольных пакетов акций, затормозила развитие рынков капитала и стимулировала значительное участие государства в бизнесе. Недостаточная защита имущественных и инвестиционных прав привела к высокому уровню концентрации собственности и в дальнейшем к появлению крупных конгломератов. К середине 2000-х гг. эти конгломераты контролировали 40% российской промышленности, как с точки зрения доходов, так и с точки зрения занятости. Доминирование крупных бизнес-групп, усугубляемое низким уровнем правоприменительной практики и высоким уровнем коррупции, зачастую приводило к конфликтам между основными (крупными) акционерами и миноритариями либо между различными крупными акционерами. Хотя это явление порой наблюдается в других развивающихся странах, особенностью российской экономики является командная роль государства. Значительную часть экономики составляют государственные компании, удельный вес которых увеличивался с начала 2000-х гг., так что к 2010 г. на их долю приходилось 50% всей рыночной капитализации. Мало того, государство во многом ответственно за неопределенность с правами собственности в стране. В отличие от 1990-х гг., когда основная угроза правам собственности исходила от порой сомнительных с точки зрения закона представителей частного бизнеса, к середине 2000-х гг. главную опасность для собственников представляло государство, которое по стратегическим соображениям взяло курс на повышение своей роли в экономике. Кроме того, у властей появились стимулы к оказанию давления на корпорации в своих частных интересах. Описав трудности и проблемы, неэффектив-

ность и слабость общественных институтов и корпоративного управления в России, Ениколопов и Степанов тем не менее выражают надежду на улучшение ситуации. Они утверждают, что финансовая глобализация снижает барьеры для перетока капитала, ибо в развивающихся странах компании привлекают финансирование со всего мира. Это не только открывает большие возможности для привлечения капитала, но и ставит российские корпорации в условия жесткой конкуренции за международные финансовые потоки с Китаем, Бразилией, Индией и другими развивающимися странами. Учитывая существенные потребности российских фирм в инвестициях, они должны стимулировать положительные изменения в корпоративном управлении. Вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) также приводит к снижению торговых барьеров и ставит многие российские компании в условия острой конкуренции на международных товарных рынках. Улучшение корпоративного управления должно помочь таким компаниям повысить эффективность производства и снизить затраты на капитал, что в совокупности играет решающую роль в достижении успеха в условиях конкурентного давления.

Как отмечают в главе 10 Майкл Алексеев (Michael Alexeev) и Роберт Конрад (Robert Conrad), одним из сравнительно удачных компонентов российской институциональной среды является налоговая система (если не всегда по существу, то хотя бы по форме). В России введена довольно стандартная налоговая структура, включающая налог на добавленную стоимость; относительно простой налог на доходы физических лиц с плоской ставкой; налог на прибыль организаций, рассчитываемый по методу начисления (accrual-based corporate income tax); акцизы; социальный налог; таможенные тарифы и налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который в экономическом смысле представляет собой роялти. Во всех этих налогах есть особенности, отличающие их от соответствующих налогов во многих других странах, однако значение этих особенностей невелико. Одно из существенных различий заключается в отсутствии обычного налога на недвижимость. Вместо этого в России налогами облагаются активы предприятий и земля. Другой

особенностью системы является упрощенный налоговый режим для малого бизнеса. И, разумеется, нынешняя система радикально отличается от системы советского налогообложения.

Кратко описав историю перехода от советской налоговой системы к нынешней, Алексеев и Конрад далее обсуждают конкретные особенности, повлиявшие на развитие налоговой системы в России, включая наследие советской экономической организации и финансовой отчетности. Авторы приводят основные черты существующей модели, углубляясь в два аспекта российской системы, где существуют значительные возможности для улучшения: налогообложение нефтяного и малого бизнеса. Кроме того, опираясь на данные обследования предприятий, авторы исследуют эволюцию взглядов корпоративных налогоплательщиков на систему налогообложения в России. После налоговых реформ 2000–2001 гг. оценки налогоплательщиков значительно улучшились, но затем, к 2005 г. (и тем более к 2008–2009 гг.), значительно ухудшились, хотя в период 2002–2009 гг. существенных изменений в режиме налогообложения не происходило. Эта эволюция взглядов налогоплательщиков показывает, что налоговая нагрузка не определяется одним только налоговым режимом. Важнее налогового законодательства может оказаться налоговое администрирование, а в этой сфере России предстоит еще долгий путь. Не удивительно, что здесь одной из больших проблем является коррупция. Другая серьезная проблема — использование налогового администрирования в целях запугивания или наказания налогоплательщиков, осмеливающихся бросить вызов государственным властям или иным влиятельным лицам.

Пожалуй, крупнейшим недостатком российской налоговой системы является ее неспособность облагать налогами значительную часть экономической деятельности (т.е. неформальный сектор). В главе 11 Ким Бён Ён (Byung-Yeon Kim) описывает эволюцию российской теневой экономики начиная с советского периода (так называемой «второй экономики») и прослеживает ее исторические и культурные корни. Кроме того, он описывает подходы к определению масшта-

бов этой — трудно поддающейся измерению — теневой экономической деятельности и представляет соответствующие оценки. Хотя объем советской «второй экономики» был довольно значительный, в переходный период теневая экономика выросла еще больше. Естественно, оценки теневого сектора сильно различаются, в зависимости от методологии и выбора начальной точки (т.е. от масштаба теневой экономики в 1992 г., в начале переходного периода). Для периода с середины до конца 1990-х гг. большинство оценок лежит в диапазоне 30–50% ВВП. В первом десятилетии нового века масштаб теневой экономики, похоже, стабилизировался или даже сократился. Тем не менее в России неформальный сектор все еще превышает аналогичный показатель в большинстве других стран с переходной экономикой. Почему в России теневая экономика росла довольно быстро, несмотря на дерегулирование и либерализацию большинства видов экономической деятельности, и каково влияние крупного неформального сектора на производительность всей экономики? Если либерализация и устранила ряд причин для теневой хозяйственной деятельности, то политическая, нормативная и экономическая неопределенность в переходный период создала стимулы для расширения масштабов неформальной экономики. Кроме того, слабость государства в 1990-е гг. означала, что вероятность наказания за теневую экономическую деятельность была относительно низкой.

Разумеется, другой важной причиной существования теневой экономики является уклонение от уплаты налогов. Налоги и состояние неопределенности, взятые вместе, способны в любой стране спровоцировать уход бизнеса в неформальный сектор. Для России ее национальной спецификой является советское наследие. Как отмечает Эриксон, российская неформальная экономика, какой мы ее знаем сегодня, возникла благодаря неофициальным структурам, содействовавшим существованию в СССР «подпольной экономики», коррумпированной бюрократии и (возможно, самое главное) традиций советского типа в мышлении и поведении людей. Тем не менее воздействие большого неформального сектора на экономику в целом не столь однозначно. С одной стороны, фирмы и частные лица, уклоня-

ясь от налогообложения, лишают государство доходов, подрывая его способность предоставлять общественные блага. Кроме того, теневая деятельность препятствует обмену информацией между рынками и экономическими агентами, создавая этим чреватый искажениями режим информационной асимметрии. В дополнение к этому необходимость скрывать деловую активность ведет к меньшему, чем оптимальный, масштабу операций — и может одни виды деятельности сделать приоритетными в ущерб другим. С другой стороны, в стране с чрезмерным регулированием неформальный сектор может оказаться более эффективным. Далее Ким отмечает, что неформальная занятость (т.е. подработка) способствует мобильности рабочей силы, предлагая людям недорогой способ проверить их способность освоить новое дело. Неформальный сектор может служить «инкубатором» для начинающих фирм, которые в конечном счете вольются в формальную экономику.

Теневая экономика тесно связана с коррупцией. Однако теневая экономика по определению включает в себя лишь те виды деловой активности, которые были бы учтены в ВВП, если бы были зарегистрированы, тогда как коррупция обычно (хотя и не всегда) являет собой не более чем передачу денег. Поэтому анализ коррупции в России представлен в отдельной главе 12 (авторы — Марк Левин [Mark Levin] и Георгий Сатаров [Georgy Satarov]). Коррупция способствует теневой хозяйственной деятельности либо тем, что позволяет обходить существующие правила, либо тем, что экономические агенты предпочитают перейти в неформальный сектор, чтобы стать для чиновников невидимыми и таким образом не платить взяток. Разумеется, коррупция — гораздо более сложное явление, чем просто средство, способствующее развитию теневой экономики. Коррупция широко распространилась в российской деловой и повседневной жизни. Важную роль в этом также сыграло наследие прошлого — как советского, так и Российской империи. В частности, советское государство создавало благодатную почву для распространения коррупции, и хотя ряд факторов, поощрявших ее рост в СССР, в современной России более не действует (например, необходимость добиваться снижения плановых

заданий или изыскивать доступ к дефицитным товарам, распределяемым государством), в стране появляются новые причины, более чем компенсирующие отсутствие прежних факторов. Например, большие пробелы в законодательстве позволяют чиновникам действовать по собственному усмотрению, что чревато вымогательством взяток, а низкие зарплаты чиновников, имеющих дело с богатыми физическими и юридическими лицами, провоцируют тех и других на подкуп. Слабость и коррумпированность правоохранительных органов превращают взяточничество в относительно безопасную практику для обеих сторон — как для взяткодателей, так и для взяткополучателей.

Кроме того, в переходный период для коррупционной деятельности открылись новые сферы. Одним из таких примеров можно назвать приватизационные аукционы. Хотя качественный анализ коррупции, особенно ее специфических российских аспектов, кажется нам весьма важным, наиболее интересна в этой главе количественная оценка масштабов, распространенности и динамики коррупционных рынков в России — как в бизнесе, так и в повседневной жизни. Например, по итогам проведенного ими уникального опроса Левин и Сатаров оценили масштабы коррупции следующим образом: взятки в России платят свыше 50% граждан и свыше 80% предприятий. Хотя за период с 2001 по 2005 г. (для физических лиц — по 2010 г.) эти проценты существенно не изменились, средний размер «предпринимательской» взятки исчисленной в долларах США вырос в тринадцать (!) раз. При этом размер «бытовой» (или «повседневной») взятки в реальном выражении даже сократился. Это же исследование предполагает, что пропорция суммарного дохода взяточников в ВВП страны выросла примерно с 11% в 2001 г. до более 50% в 2005 г. Разумеется, для бизнеса взятка не обязательно является только расходом — подкуп зачастую позволяет фирме снизить затраты. Кроме того, крупные откаты обеспечивают получение государственных закупочных контрактов, достаточно выгодных, чтобы быть рентабельными не только для коррумпированных чиновников, но и для самих подрядчиков. Тем не менее цифры коррупции, по словам наших авторов, «по-

разительны» («astounding»). Неудивительно, что согласно *World Governance Indicators* Россия по показателю борьбы с коррупцией находится в нижних 15% мировой шкалы. Авторы также оценивают величину и динамику конкретных коррупционных рынков, таких как взятки при устройстве ребенка в детский сад, поступлении в вуз или общении с сотрудником дорожной полиции. Возникает вопрос: как можно улучшить ситуацию? Для борьбы с коррупцией, особенно в сильно коррумпированной стране, универсальных рецептов нет. Однако первым шагом, на который Россия, по-видимому, все еще не может решиться, была бы серьезная демонстрация готовности к такой борьбе со стороны руководства страны и ее национальной элиты.

Часть III, «Ресурсы и окружающая среда», знакомит читателя еще с одним важнейшим аспектом российской экономики. Как мы уже отмечали, некоторые исследователи видят причину низкого качества институтов и широкого распространения коррупции в наличии громадной ренты, порождаемой природными богатствами России (в частности, изобилием в ее недрах нефти и газа). В Главе 13 Клиффорд Гэдди (Clifford Gaddy) и Барри Икес (Barry Ickes) идут дальше, приводя аргументы в пользу того, что эта рента лежала (и лежит) в основе советской (а теперь и российской) экономики. Причем в эти доходы входят не только официальные налоги и прибыли горнодобывающих отраслей, но и все неофициальные субсидии, которыми эти отрасли обеспечивают своих поставщиков и клиентов. Экономическая и политическая история Советского Союза и постсоветской России переплетается с колебаниями величины природной ренты и ими же может быть объяснена. В частности, неэффективная советская экономика уже на ранней стадии впала в зависимость от сырьевых доходов и продержалась так долго только благодаря громадным природным ресурсам, но рухнула, когда в середине 1980-х гг. нефтяные доходы резко сократились. Тем не менее крах экономики не вызвал радикальных изменений в ее зависимости от ренты за счет продажи нефти, газа и других природных ресурсов. По сути, величина природной ренты как доля в экономике в России примерно в три раза больше, чем была в Советском Союзе.

Впрочем, система распределения ренты (СРР) с тех пор изменилась. Традиционная советская СРР была высоко централизована. При правлении Михаила Горбачева она стала чуть более децентрализованной, а затем — в России времен Бориса Ельцина — процесс децентрализации продолжился. В 2000-е гг. Владимир Путин провел рецентрализацию этой системы, однако, в отличие от Советского Союза, в России предприятия по добыче природных ресурсов в значительной степени являются частными, что обеспечивает им достаточно высокую операционную эффективность. Общей чертой советских и российских отношений по поводу распределения ренты является их неформальный характер, означающий, что скрытые субсидии поставщикам и потребителям играли и играют в обеих системах большую роль. Гэдди и Икес описывают советскую и российскую экономику в виде перевернутой воронки, в верхней части которой помещаются добывающие (особенно нефтяные и газовые) компании; в середине — транспортные, электроэнергетические, металлургические и иные промышленные компании; в нижней части — заводы тяжелого машиностроения и оборонные предприятия. Возможно ли изменить эту неэффективную структуру? На этот счет Гэдди и Икес не очень оптимистичны. Чтобы ситуация изменилась, необходимо разорвать зависимость между источниками возникновения ренты и нынешней неформальной системой ее распределения. Учитывая значимость природной ренты для различных ее получателей в масштабах всей экономики, подобное вряд ли произойдет.

Советское наследие заметно проявляется не только в общей зависимости российской экономики от нефти и газа, но и в физической структуре, институциональных механизмах, системе управления и регулирования нефтяной и газовой промышленности, хотя в 1990-е гг. организация этих отраслей претерпела довольно радикальные изменения. В главах 14 и 15 Арилд Му (Arild Moe) и Валерий Крюков (Valeriy Kryukov) прослеживают развитие нефтедобывающей и газовой промышленности с советских времен. Они утверждают, что качество институтов и организационная структура отраслей, как правило, определяется характером наличной ре-

сурсной базы. Тем не менее порой эти институты могут сохраняться в прежнем виде даже после того, как ресурсная база и другие важные факторы изменились. Так, в главе 14 Му и Крюков утверждают, что крупные вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК), созданные в 1990-е гг., означали, по сравнению с советским периодом, существенную организационную реформу этой отрасли. Первоначально это изменение было полезным, поскольку защитило (по крайней мере частично) отраслевые предприятия от превратностей довольно хаотичной рыночной среды в начале переходного периода. Тем не менее доминирование крупных ВИНК с их концентрированной и непрозрачной структурой собственности теперь ограничивает отраслевую конкуренцию, препятствует развитию новых месторождений и снижает темпы эксплуатации уже существующих. Кроме того, сохранение неопределенности в отношении защиты прав частной собственности в России снижает стимулы к инвестированию и поощряет технологии быстрого истощения месторождений.

Кроме того, Му и Крюков утверждают, что стимулы, направленные на привлечение внешних инвестиций, разведку месторождений и их технологическое развитие, недостаточны. Все эти явления особенно вредны в сегодняшних условиях, при которых существующие месторождения истощаются, а новые запасы нефти находятся в крайне неблагоприятных для жизни регионах почти без транспортной инфраструктуры. Наиболее важными направлениями реформы представляются увеличение прозрачности структуры собственности и операционной деятельности нефтяных компаний, а также создание подлинно конкурентной среды, особенно в сервисном сегменте. Подобные шаги позволят также улучшить режим регулирования и налогообложения нефтяных компаний. Впрочем, если учесть размеры и мощь ВИНК, то политическая осуществимость этих реформ представляется как минимум проблематичной.

Газовая отрасль, анализ которой дается в главе 15, напоминает нефтяной сектор в том, что касается советского наследия. Однако, хотя между секторами имеется значительное сходство в организационных характеристиках и ограничениях, налагаемых отраслевой инфра-

структурой, газовый сектор в переходный период развивался по несколько иному пути. Самое главное, газовая отрасль почти полностью монополизирована компанией «Газпром», контролируемой государством. Различия между секторами в значительной степени определяются характером соответствующей ресурсной базы. С 1970 г. газовая отрасль полагается почти исключительно на крупные и крупнейшие месторождения в отдаленных районах, где необходимо строительство магистральных трубопроводов. При добыче и транспортировке газа это обеспечивает значительную экономию за счет масштаба. Еще одной причиной установления монополии «Газпрома» было политическое влияние руководителей отрасли (в частности, бывшего министра газовой промышленности Виктора Черномырдина, который в 1992 г. стал премьер-министром), которые стремились максимально прочно закрепить монопольное положение отрасли, в чем и преуспели. Согласно действующему законодательству «Газпром» не только владеет исключительными правами на все «стратегические» газовые месторождения (в том числе на континентальном шельфе), но обладает монополией на экспорт природного газа и является собственником трубопроводной системы. В России номинально «независимые» производители контролируют около 30% запасов газа, но во многих из них «Газпрому» принадлежит долевое участие. Короче говоря, сегодня в России газовый сектор, возможно, централизован в большей степени, чем в 1980-е гг. в Советском Союзе.

Привилегии «Газпрома» отчасти уравновешиваются его обязанностями предоставлять дешевый газ отечественному потребителю и налоговые поступления российскому правительству. Последняя функция была особенно важной в 1990-е гг., когда доходы от нефти резко сократились. Впрочем, указанные преимущества могут быть сведены на нет по причине зачастую неявных ограничений, которые монопольное положение «Газпрома» накладывает на экономику, устраняя конкуренцию и подлинно рыночное ценообразование в сферах добычи, транспортировки и внутреннего потребления газа. Попытки реформировать сектор за счет сокращения или даже ликвидации монополии «Газпрома» просле-

живаются по крайней мере до 1997 г. До сих пор компания смогла устоять против попыток радикальных изменений, однако к настоящему моменту контроль правительства над «Газпромом» стал более жестким, чем в 1990-е гг., когда он фактически был почти независим. Тем не менее резкое увеличение производственных издержек и необходимость огромных вложений в разработку новых месторождений, по всей вероятности, приведут к значительным изменениям в структуре отрасли.

Еще одним энергетическим сектором, испытывающим трудности, связанные с ограниченной конкуренцией, является электроэнергетический сектор, анализируемый Александром Васиным (Alexander Vasin) в главе 16. Как отмечает автор, в 1991–1998 гг. в сфере производства электроэнергии в России наблюдался значительный спад, вслед за которым последовал устойчивый рост в 1999–2008 гг., благодаря чему страна вошла в первую пятерку энергетических держав мира по таким категориям, как установленная мощность электростанций, объем выработки и мощность гидроэлектростанций, тепловых электростанций, объектов атомной энергетики. Глобальный экономический кризис во второй половине 2008 г. вызвал новый спад, но уже к концу 2010 г. рост потребления электроэнергии возобновился. Как указывает Васин, к 2030 г. объем потребления электроэнергии в стране по сравнению с текущим уровнем может удвоиться. Рост спроса на электроэнергию в России и других странах, в основном из Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и СНГ, приведет к наращиванию установленных мощностей. Для этого возникнет необходимость создания соответствующих экономических механизмов, а также стимулов для инвесторов, поскольку большая часть поставок электроэнергии осуществляется с частных электростанций. Хотя формирование эффективного рынка электроэнергии уже в значительной степени завершено, проблема инвестиций остается актуальной. За 2007–2010 гг. энергетический рынок не смог создать достаточных стимулов для строительства новых мощностей, необходимых для замены устаревшего оборудования на российских электростанциях.

Дополнительная проблема, как отмечает Васин, касается региональных рыночных структур (в частности,

на Урале), где крупные компании используют свое доминирующее положение на рынке для поднятия цен на электроэнергию выше конкурентного уровня. Эта проблема актуальна для многих региональных рынков, где быстрый рост потребления наталкивается на ограниченный объем новых мощностей. Для решения проблемы правительство нередко прибегает к методам «ручного управления», заставляя производителей электроэнергии вводить новые мощности и устанавливая в ряде регионов ценовые ограничения на электроэнергию. Однако подобное вмешательство, обеспечивая кратковременный эффект в долгосрочной перспективе, как правило, приводит к обратным результатам. В частности, внеэкономическое давление на частных производителей снижает будущий приток капитала в сектор; практика ведения коллективных переговоров между крупными производителями и потребителями электроэнергии с участием правительства создает стимулы для картельных соглашений и снижает эффективность рыночных механизмов. Для борьбы с этими проявлениями Васин предлагает сочетать опыт ряда зарубежных рынков с результатами теоретических исследований в целях содействия развитию форвардного рынка, призванного обеспечить стабилизацию цен и снизить зависимость потребителей от рыночной конъюнктуры. Наконец, автор подчеркивает необходимость обеспечить надежность поставок газа (для существующих и планируемых объемов) и ориентацию рынков на долгосрочные контракты между производителями и потребителями энергоресурсов. Так, если в 2007–2008 гг. средняя продолжительность контрактов на поставку природного газа между генерирующими компаниями и «Газпромом» составляла пять лет, то в дальнейшем необходимо привести эти контракты в соответствие с инвестиционными циклами в генерирующих системах и в газовой промышленности.

Исследование ключевых элементов российских добывающих и перерабатывающих отраслей продолжает Стивен Фортескью (Stephen Fortescue) в главе 17, которая посвящена анализу горнодобывающих и металлургических компаний. После распада Советского Союза реформаторы российской экономики осуществили при-

ватизацию отрасли в надежде на то, что рыночные силы обеспечат перестройку отношений между добывающими и металлургическими предприятиями (проблематика вертикальной интеграции) и между различными металлургическими предприятиями (проблематика горизонтальной интеграции) и тем самым создадут более эффективные экономические структуры внутри отрасли. Однако Фортескью показывает, что приватизация отрасли породила насущную потребность в вертикальной интеграции, ибо советское наследие, состоявшее из административно разделенных, но экономически связанных добывающих и металлургических предприятий, оказалось перед лицом серьезных проблем в цепочке поставок. Эти проблемы были решены лишь с большим трудом, причем в отдельных отраслях не обошлось без применения насильственных методов и злоупотреблений со стороны государства, поскольку в 1990-е гг. металлургические компании при заключении контрактов с добывающими предприятиями использовали свои коммерческие и финансовые преимущества. В основном это выражалось в том, что они могли находить выгодных иностранных клиентов, получать крупные кредиты и выбирать из альтернативных источников минерального сырья, тогда как возможности добывающих компаний в этом смысле были ограниченны.

Таким образом, в России эта индустрия пережила процесс вертикальной интеграции, в результате чего горнодобывающие компании были поглощены металлургическими компаниями, в отличие от остального мира, где первые оставались мощными и независимыми. В последние годы, как показывает Фортескью, горизонтальные и вертикальные связи, установленные в 1990-е гг. в секторе металлургии, сформировали группу крайне успешных олигархов, которым позже пришлось столкнуться с возрождающимся российским государством под руководством Путина. Вместо стереотипного взгляда на Путина и российскую государственную машину как на ненасытных извлекателей ренты, Фортескью отмечает, что Путин в значительной степени воздерживался от вмешательства в дела металлургического сектора в обмен на перезаключение своеобразного «общественного договора». В ответ на менее обременительный

государственный контроль и более легкий доступ к государственным займам олигархи в металлургическом секторе в основном обязались не увлекаться схемами уклонения от уплаты налогов, не закрывать социально значимые предприятия и не игнорировать откровенным образом правила добросовестной конкуренции. В заключение Фортескью в форме предостережения рассуждает о будущем сектора. Вопреки распространенному мнению о России как о неистощимой сокровищнице минералов, вопросы качества и количественной оценки рудной базы (особенно бокситов и урана) станут, вероятно, более актуальными. Это усиливает необходимость преодолеть отставание отечественных программ в сфере геологоразведки и поднимает вопросы об отрицательном влиянии на потребителей в обстановке нехватки политически чувствительных иностранных инвестиций в металлургический сектор и российской отраслевой экспансии за рубеж.

Добыча полезных ископаемых тесно связана с экологическими проблемами. В главе 18 авторы Александр Голуб (Alexander Golub), Михаил Козельцев (Mikhail Kozeltsev), Александр Мартусевич (Alexander Martusevich) и Елена Струкова (Elena Strukova) рассматривают экологическое законодательство России в свете общепринятого мнения, что таковое является препятствием для экономического роста. Авторы не находят эмпирических доказательств того, что укрепление экологического законодательства отрицательно повлияло на восстановление экономики в странах Центральной и Восточной Европы, регионе с аналогичными экологическими и институциональными проблемами, унаследованными от предшествующего периода. Более того, они считают, что снижение качества экологического регулирования в России, по-видимому, не содействовало экономическому росту. Вглядываясь в будущее России, авторы указывают, что стране с уменьшающимся и стареющим населением, не стоит полагаться на экономическую модель роста, ориентированную на экстенсивное использование природных и трудовых ресурсов. Вместо этого ей следует перейти к накоплению человеческого и социального капитала, как более привлекательному способу обеспечения долгосрочного и устойчивого экономического

роста. Важным элементом этой модели является экологическое регулирование, которое позволяет бороться с загрязнением окружающей среды, пагубным для здоровья людей и, таким образом, косвенно наносящим ущерб национальному человеческому капиталу. Кроме того, устанавливая — явным или неявным образом — расценки на загрязнение природы, экологическое законодательство посылает рыночные сигналы частному и государственному капиталу, ориентируя его на вклад в новые технологии и создание сравнительных преимуществ для экономики, основанной на знаниях. Нынешние экологические нормы в России, к сожалению, являются гораздо менее строгими, чем необходимо. Однако так было не всегда. В период перестройки к прежним — во многом существовавшим лишь на бумаге — экологическим законам, принятым при Леониде Брежневе, стали относиться серьезнее, так что в начале переходного периода возникла несколько более эффективная система регулирования. Однако последовавший вскоре институциональный развал и краткосрочные экономические потребности в период после 2000 г. отодвинули на второй план все остальные соображения. В результате на данный момент во многих городах и регионах России состояние окружающей среды и здоровье населения являются весьма неудовлетворительными, что способствует демографическому кризису, ухудшает качество жизни и снижает ее продолжительность (см. главу 33). Как утверждают авторы, для улучшения качества жизни и повышения ее конкурентоспособности Россия должна перейти к модели «зеленого» (экологически устойчивого) и более инклюзивного экономического роста и развития. В заключение авторы излагают основные принципы и дают конкретные рекомендации в отношении реформирования системы экологического регулирования, без чрезмерной надежды на то, что их предложения повлияют на процесс принятия политических решений.

В части IV обсуждаются реальные отрасли российской экономики вне добывающего сектора. В главе 19 Стивен Роузфилд (Steven Rosefielde) анализирует военно-промышленный комплекс (ВПК). Оценивая способность ВПК России оснастить вооруженные силы, автор сравнивает его с советским ВПК, который, в отличие

от сегодняшнего российского ВПК, был гораздо крупнее и мощнее других секторов экономики. Роузфилд описывает советскую экономику как структурно разделенную на две части: в СССР ВПК получал все необходимые ему финансовые, технические и материальные ресурсы, а гражданская экономика вынуждена была довольствоваться тем, что оставалось. Тем не менее автор не связывает этот факт с идеологическими установками Советского Союза или Коммунистической партии, но прослеживает зарождение ВПК от системы «кормлений» средневековой Московии — системы, существовавшей до 1917 г. (и даже позднее). В этой системе самодержавному правителю принадлежит все, что находится в пределах его владений, но реальное управление системой делегируется на нижние уровни подчинения в обмен на значительные материальные потоки, поступающие вверх по иерархической цепочке. По мнению Роузфилда, эта система возникла в XVI в. при Иване III и воспроизводилась при последующих властителях. Они полагали, что любые доходы, не идущие на их личное потребление, не распределенные в виде ренты по иерархической цепочке и, что важнее всего, не вложенные в инструменты насилия, необходимые для защиты всей системы от внутренних и внешних врагов, суть средства, потраченные впустую. С этой точки зрения милитаризация и двойственная структура советской экономики не должна никого удивлять.

Обращаясь к постсоветскому ВПК, Роузфилд утверждает, что хотя проблемы российских вооруженных сил за этот период хорошо известны, Ельцин сохранил потенциал ВПК, оставив за ним материальные активы даже тогда, когда объем военных закупок был резко сокращен. В эпоху Путина произошло увеличение финансирования ВПК, но прекратилось производство устаревшего оружия советской эпохи. Нынешнее руководство страны готово финансировать научные исследования и конструкторские разработки оружия следующего поколения. Как полагает Роузфилд, это в конечном счете ставит Россию перед важным выбором дальнейшей стратегии. Если нация продолжит рассматривать себя в качестве сверхдержавы с глобальными интересами, то ей придется потратить огромную часть своих

ресурсов на конкурентную борьбу с зарубежными соперниками (такими как США и Китай), обладающими гораздо более развитыми экономиками и более мощным ВПК. Если же Россия изменит доктрину национальной безопасности, сосредоточившись на физически более близких и оперативно более ограниченных угрозах, то она имеет все шансы создать и поддерживать компактные и эффективные вооруженные силы, которые будут обеспечиваться достаточно продуктивным, хотя и меньшим по величине ВПК.

Одним из последствий привилегированного статуса ВПК в советской экономике было его доминирующее положение в естественных науках, которые широко использовались в военных целях. В самом деле, на долю оборонных научных исследований и разработок (НИИР) в российской экономике приходилось свыше 60% от общего объема расходов на НИИР. В главе 20 Валерий Макаров и Александр Варшавский рассматривают как организационную структуру сектора исследований и разработок, так и основные проблемы и факторы, влияющие на его развитие после распада Советского Союза. В начале 1990-х гг. Россия обладала сильным научно-техническим потенциалом, но слабость ее экономики обусловила снижение потребности рынка в услугах научного сообщества, а также уменьшила способность государства поддерживать фундаментальные исследования. Эта ситуация усугублялась и без того серьезным перекосом возрастной структуры работников сектора НИИР. Действительно, в 1988 г. в бывшем Советском Союзе 54% исследователей принадлежали к возрастной группе старше сорока лет. Сохранение перекоса возрастной структуры ученого сообщества представляет собой угрозу выполнению функций передачи знаний в российской науке и в конечном счете замедляет переход к экономике знаний. В отсутствие адекватного бюджетного финансирования и четкой государственной политики в области науки, техники и инноваций все попытки создать структуры и механизмы, приспособленные к рыночным условиям, обречены на провал. Очевидно, что имеющиеся ресурсы ограниченны. Однако Макаров и Варшавский утверждают, что России тем не менее необходимо использовать доходы от экспорта природ-

ных ресурсов и прочие имеющиеся средства на расширение финансирования сектора НИИР. Авторы выступают за введение налоговых льгот для бизнеса высоких технологий, помощь и создание льготных условий для предприятий в высокотехнологичных отраслях, поощрение инвестиций в экономику знаний, создание механизмов, стимулирующих инвестиции с высокой степенью риска, поддержание экспорта наукоемких продуктов и услуг, построение краткосрочных и долгосрочных планов развития экономики знаний, стабильное финансирование фундаментальных исследований, создание необходимых условий для развития системы народного образования и информационной деятельности в интересах общества, а также формирование системы стимулов в целях поощрения инноваций посредством целевого финансирования. Далее в главе отмечается, что для защиты интересов авторов, изобретателей, исследователей и конструкторов в России необходимо усилить законодательство о правах интеллектуальной собственности.

Географические размеры России обусловливают потребность в обширной транспортной сети, а основным средством транспорта в стране традиционно являются железные дороги. В главе 21 Рассел Питтман (Russell Pittman) описывает широкую сеть российских железных дорог, которая по протяженности линий и объему перевозимых грузов обеспечивает стране место в первой тройке мира (вместе с США и Китаем). Тем не менее плотность железных дорог в России довольно низкая и перевозки грузов и пассажиров на очень большие расстояния, зачастую через огромные, почти пустынные пространства создают условия для возникновения естественной монополии. На фоне общей неудовлетворенности результатами деятельности естественных монополий в середине 1990-х гг. российское правительство после многолетних споров приняло в 2001 г. амбициозный план преобразования вертикально интегрированной госмонополии в систему, которая была бы открыта для частных инвестиций и конкуренции, а также снизила свою зависимость от государственного участия и регулирования. План предусматривал проведение перечня реформ, рассчитанных на три периода. Однако чем дальше этот план проецировался на будущее, тем более расплывча-

тыми становились его детали. Согласно плану предполагалось создание акционерного общества российских железных дорог (РЖД), чьи функции отделялись от нормативных и директивных функций государственных органов и, как следствие, в рамках РЖД создавались дочерние компании для транспортировки грузов, пассажирских перевозок дальнего следования, пригородного железнодорожного сообщения, строительства и ремонта, а также поддержания инфраструктуры. Кроме того, планировалось предоставить независимым операторам подвижного состава недискриминационные условия доступа к инфраструктуре. И, наконец, намечалась приватизация неинфраструктурных дочерних компаний и создание конкурентного рынка грузовых и пассажирских перевозок дальнего следования.

Питтман отмечает, что указанная программа включала в себя множество компонентов прорыночных экономических реформ, но при этом не уточняла, как будет работать реструктурированная система и смогут ли частные компании когда-либо контролировать инфраструктуру. Некоторые цели этого плана достигнуты, но по другим направлениям прогресс идет медленно. Сегодня РЖД представляет собой акционерное общество, которое привлекает инвестиции на публичных рынках капитала и не зависит от регулирующих функций министерств и ведомств, хотя на данный момент и остается полностью в государственной собственности. Непрофильные операции по большей части выделены в самостоятельные структуры или упразднены. Примерно треть российского грузового подвижного состава принадлежит частным компаниям; оставшиеся в государственном секторе две трети подвижного состава на данный момент находятся под непосредственным контролем дочерних компаний РЖД. В конце концов РЖД остается монопольной сетевой инфраструктурой, по рельсам которой локомотивы того же монопольного перевозчика тянут за собой грузовые составы. После десяти лет реформ многие решения еще не приняты. В частности, будет ли Россия внедрять собственную уникальную модель реструктуризации железных дорог или выберет одну из трех стандартных моделей, функционирующих в других странах: вертикальное раз-

деление, горизонтальное разделение или предоставление доступа третьей стороне. Ответ на этот вопрос имеет решающее значение для определения будущего российских железных дорог.

В отличие от железных дорог, сельское хозяйство является, по естественным причинам, конкурентным сектором, однако в первые годы переходного периода конкуренция в этом секторе тормозилась из-за советского наследия. В главе 22 Цви Лерман (Zvi Lerman) и Дэвид Седик (David Sedik) описывают глубокие реформы, которые были необходимы, чтобы разобраться с этим наследием прошлого. Речь идет о ликвидации централизованного планирования путем постепенного отказа от системы государственных заказов, твердых цен и регулирования торговли, от фермерских и потребительских субсидий, а также путем повышения конкурентоспособности сектора посредством ряда структурных реформ в агропромышленном комплексе (таких как, например, приватизация сельскохозяйственных активов, земельная реформа и реструктуризация хозяйств). Авторы пишут, что сегодня, т.е. двадцать лет спустя, большинство этих реформ уже реализовано. Ушел в прошлое продовольственный дефицит, столь характерный для последних лет советского периода. Сегодня Россия обеспечивает достаточные поставки продовольствия, ее эффективный сектор пищевой промышленности доминирует на пространстве СНГ. Более того, Россия, бывшая крупнейшим в мире импортером зерна, стала третьим по величине его экспортером. Однако структурные изменения, необходимые для создания прибыльных аграрных предприятий и конкурентоспособного на мировом уровне сельского хозяйства сильно отстают от изменений на товарно-сырьевых рынках. Сегодня, по сравнению с любой страной СНГ, Россия имеет одну из самых поляризованных структур сельского хозяйства, с предельной концентрацией земли в небольшом числе очень крупных корпоративных хозяйств и множеством маленьких земельных участков принадлежащих мелким фермерам. Такой тип концентрации земель является копией структуры, преобладавшей в советское время, и сильно отличается от картины, которая наблюдается в странах с рыночной экономикой или в странах

СНГ с успешно проведенными реформами (например, в Азербайджане). Такая поляризованная структура сельского хозяйства — признак отсутствия правильно функционирующих рынков земельной собственности.

Российское сельское хозяйство характеризуется невысокой продуктивностью корпоративного аграрного сектора в сочетании с весьма впечатляющей продуктивностью земель на 23 миллионах небольших приусадебных участков, в которые вложен очень интенсивный труд их хозяев. Несмотря на технологическую отсталость, эти крестьянские хозяйства размером от 0,5 до 10 гектаров производят 50% валовой продукции сельского хозяйства страны, располагая примерно 20% всей обрабатываемой почвы. Свидетельством перекоса аграрной политики в пользу крупнейших корпоративных предприятий, является тот факт, что в России не наблюдается роста среднего класса в лице производительных фермерских хозяйств. После двух десятилетий переходного периода российское сельское хозяйство отошло от советской модели, но по некоторым фундаментальным признакам все еще сильно ее напоминает. Лерман и Седик намечают шаги, необходимые для приведения российской структуры сельского хозяйства в соответствие со структурой, существующей в странах с рыночной экономикой. Во-первых, следует улучшить функционирование земельных рынков (лизинговые операции, а также покупка и продажа земли) путем создания публичного реестра планов и карт, которые можно будет использовать как для совершения сделок с землей, так и для минимизации бюрократических препятствий, осложняющих такие сделки. Следующим шагом должно стать изменение структуры распределения фермерских хозяйств по их размеру. Эффективный аграрный сектор должен состоять из сбалансированного распределения хозяйств разных масштабов и организационных форм. Наконец, в стране необходимо уделять больше внимания укреплению мелких индивидуальных хозяйств, в том числе созданию институтов поддержки и обслуживания сектора малого бизнеса, который мог бы стать главным фактором развития российского сельского хозяйства.

Следующие три главы посвящены состоянию российского финансового сектора и международной торговли.

Как отмечал Леонид Полищук в главе 8, одним из секторов, способных процветать в экономике с преобладанием добывающих отраслей, является сектор финансовой инфраструктуры. Это, по-видимому, верно лишь отчасти, как утверждают Коэн Шорс (Koen Schoors) и Ксения Юдаева (Ksenia Yudaeva) в главе 23, посвященной анализу российской банковской системы. Отмечая позитивные реформы в секторе, авторы тем не менее сравнивают его с дремлющим вулканом: все выглядит спокойно, пока не началось извержение. По их мнению, основные слабости российской банковской системы происходят из двух фундаментальных источников. Это, во-первых, доминирующие позиции государственных банков, наличие «карманных» банков, обслуживающих почти исключительно свои финансово-промышленные группы, предпочтение спекулятивных операций сделкам кредитования, преобладание инсайдерской практики при выдаче кредитов, а также отсутствие доверия со стороны вкладчиков. Эти проблемы, трактуемые авторами как рациональные реакции банковского сектора на неблагоприятные постсоветские условия (или как последствия таковых), вызвали в нем ряд патологий, сохраняющихся по сей день. Например, низкая степень общественного доверия к российским банкам обусловила их зависимость от иностранного финансирования в вопросах обеспечения внутреннего кредитования, а это означает, в свою очередь, что здоровье финансовой системы России все еще зависит от внешнего мира и от уровня цен на нефть. Фрагментация банковского сектора, парадоксальным образом сочетающаяся с отсутствием конкуренции (особенно на региональном уровне), а также сохраняющиеся институциональные проблемы приводят к тому, что процентные ставки в России остаются высокими, а частные банки — по сравнению с их государственными или зарубежными контрагентами — относительно неэффективными.

Во-вторых, наличие в России множества банков создало проблему «*too many to fail*» (т.е. «банков слишком много, чтобы позволить им обанкротиться»), суть которой заключается в том, что, если в стране существует слишком много слабых банков, то надзорные органы не готовы слишком жестко требовать от них соответствия кон-

кретным банковским стандартам. Это означает, что отечественные стандарты бухгалтерского учета для банков не вполне соответствуют международным и что в ряде операционных и нормативных аспектов банковской деятельности «советское наследие» до сих пор остается тормозом. Более того, в стране не существует эффективного плана по реализации принципов Базеля II, не говоря уже о будущей усовершенствованной платформе Базель III, а сам банковский сектор остается весьма раздробленным и неэффективным. Тем не менее без излишнего пессимизма авторы отмечают, что после двух глубоких кризисов (1998 и 2008 г.) улучшилось состояние институтов, стал более строгим банковский надзор, в целях выравнивания условий ведения бизнеса было введено страхование вкладов, а за счет консолидации рынка и допуска на него иностранных банков была усилена конкуренция. Авторы утверждают, что для дальнейшего распространения финансовых услуг, призванных способствовать долгосрочному экономическому росту, необходимо сократить присутствие государства в банковском секторе. Кроме того, срочно требуются дальнейшее совершенствование институтов банковского сектора, а также общее улучшение состояния российской социально-экономической среды. Предлагая ряд потенциальных реформ, авторы тем не менее опасаются, что все усилия окажутся напрасными, если не будут подкреплены общей институциональной реформой.

По-видимому, несколько лучше обстоят дела на небанковских финансовых рынках, которые в главе 24 рассматривает Пекка Сутела (Pekka Sutela). Условия зарождения финансовых рынков в постсоветский период были довольно мрачными: передел собственности, неопределенность в политике, фактическое отсутствие верховенства закона, узкие горизонты планирования, сильная волатильность и высокие темпы инфляции. Предельно высокого уровня достигло в стране использование иностранной валюты, денежных суррогатов и бартера, а в августе 1998 г., когда финансировать крупный дефицит бюджета за счет краткосрочного суверенного долга стало уже невозможно, произошло обрушение рубля. Тем не менее развитие отечественной финансовой системы в первую декаду 2000-х гг. происходило

в довольно быстром темпе. В настоящее время на рынке гособлигаций сумма российского суверенного долга составляет менее 10% ВВП, поскольку за последние десять лет не возникало необходимости финансирования дефицита государственного бюджета. В противоположность этому в годы экономического подъема рынок корпоративных облигаций быстро расширялся и теперь по размеру почти равен рынку государственного долга. В 2000-е гг., когда Путин повысил степень политической предсказуемости, что сочеталось с сильной макроэкономической стабилизацией, произошла быстрая монетизация экономики. По мере быстрого развития экономики и положительных перемен в сфере законодательства и надзора российский фондовый рынок стал одним из самых привлекательных в мире. Тем не менее фундаментальные проблемы в отрасли не исчезли, поскольку рынки все еще страдают от общего дефицита доверия, а в стране сохраняются сомнения в действенности власти закона.

Многие российские финансовые операции осуществляются в офшорах (в частности, на Кипре). Фондовые рынки все еще слишком сильно зависят от цен на природные ресурсы, а также от государственных (или контролируемых государством) корпораций. Хотя доступ на фондовую биржу имеют сотни компаний, на рынке акций доминирует десяток крупных эмитентов, причем шесть из них контролируются государством. Все эти десять эмитентов заняты в сфере финансов, энергетики или металлургии, в целом же на долю государственных компаний приходится около 60% капитализации фондового рынка. Из-за сочетания этих факторов Россия испытывает относительный дефицит долгосрочных источников финансирования и сильно зависит от изменчивых настроений инвесторов. Учитывая это, Сутела несколько скептически относится к намерениям российского правительства превратить Москву в международный финансовый центр, который был бы конкурентоспособным поставщиком финансовых услуг и долгосрочного капитала, необходимого для достижения главных целей экономического роста на основе инвестиций, модернизации и диверсификации. Сутела склонен, скорее, поддержать промежуточную цель Москвы — стать фи-

нансовым центром регионального значения — для постепенного развития финансового рынка России с опорой на отечественный потенциал.

В главе 25 Дэвид Тарр (David Tarr) и Наталья Волчкова (Natalya Volchkova) проводят анализ российской политики в сфере торговли и прямых иностранных инвестиций, а также обсуждают характер и объем выгод, полученных Россией благодаря ее вступлению в ВТО. Их первый основной вывод заключается в том, что доход России от вступления в ВТО в среднесрочной перспективе составит около 53 млрд долл. в год (или 3,3% ВВП), а в долгосрочной перспективе — 177 млрд долл. в год (11% ВВП). Для мирового сообщества экономические выгоды от приема России в ВТО, скорее всего, окажутся незначительными. В России наибольшие выгоды получат те регионы, которые обеспечат наиболее конкурентную деловую среду, и те компании, которые уже оперируют в секторах с высоким уровнем международной конкуренции, в частности на рынке телекоммуникаций. Тем не менее Тарр и Волчкова не считают, что вступление России в ВТО поможет диверсифицировать экономику, и полагают, что для этого потребуется институциональная реформа, призванная улучшить деловой климат, особенно для малых и средних предприятий. И хотя Россия не может похвастать большими успехами по части институционального развития, опыт других стран показывает, что быстрый прогресс в повышении эффективности институтов возможен, если к тому будут приложены согласованные усилия общества, начиная с высших эшелонов власти.

Тарр и Волчкова рассматривают основные обязательства по проведению реформ, которые Россия взяла на себя в ходе переговоров о вступлении в ВТО, сравнивают их с тем, на каких условиях к ВТО присоединились другие страны, и обнаруживают, что полученные от этого выгоды в значительной степени определяются обязательствами правительства по реформированию сферы деловых услуг. Признавая справедливым общее возражение, что правительство, в любом случае провело бы эти реформы, авторы указывают, что на фоне давления со стороны международного сообщества сам факт вступления страны в ВТО представляет собой уникаль-

ную историческую возможность отклониться от инерционного сценария, преодолеть противодействие внутренних политических сил, заинтересованных в протекционизме и двинуть страну в направлении открытой модели хозяйственного развития. Как отмечают Тарр и Волчкова, российские обязательства в связи с вступлением в ВТО затрагивают интересы зарубежного бизнеса, что вовлекает иностранные правительства в процесс обсуждения степеней протекционизма. Вступление в ВТО вынуждает политиков на самом высоком уровне участвовать в этом процессе и проводить либерализацию в медленно реагирующих министерствах и отраслях экономики. Кроме того, обязательства в рамках ВТО закрепляют результаты реформ так, что будущим правительствам, потенциально не столь ориентированным на реформы, дать обратный ход будет не так-то просто.

Далее авторы предполагают что вступление России в ВТО приведет к ликвидации поправки Джексона—Вэника по той причине, что от одностороннего введения правительством США торговых санкций против одного из членов ВТО (что позволило бы России на законных основаниях принять ответные меры) пострадают сами американские компании. Обсуждая российскую политику по привлечению прямых иностранных инвестиций, Тарр и Волчкова отмечают, что, хотя в последние годы страна накопила значительный профицит торгового баланса, в России растет обеспокоенность зависимостью своего экспорта и структуры производства от природных ресурсов (в основном энергетических), учитывая, что в 2007 г. доля полезных ископаемых в ее экспорте составила 65%. В интересах диверсификации своей экономики или в политических целях Россия все чаще прибегает к мерам импортозамещения и проведению соответствующей промышленной политики. Сюда относятся высокие налоги на экспорт древесины, предназначенные содействовать развитию деревообрабатывающей промышленности; увеличение импортных тарифов на продукцию таких отраслей, как пищевая, легкая и автомобильная промышленность; повышение производственных субсидий в секторе сельского хозяйства; введение ограничений на иностранные инвестиции в российскую экономику и подобные меры. Многие

из этих мер со стороны России, при соблюдении ею правил и обязательств в рамках ВТО, окажутся гораздо более сдержанными.

В следующей части сборника, посвященной регионам, рассматривается влияние географической структуры и федеративного устройства России на ее экономическое развитие. В главе 26 Андрей Маркевич (Andrei Markevich) и Татьяна Михайлова (Tatiana Mikhailova) приводят обзор экономической, географической и исторической литературы на тему пространственного распределения экономической деятельности в России. Авторы выделяют три основных фактора, определивших это распределение с момента образования на Руси централизованного государства: физическая география, долгосрочная политика государства и исторические обстоятельства. Физическая география охватывает такие понятия, как расположение, климат, размеры и другие особенности территориального состава страны. Суровый климат и удаленность большинства регионов России от мировых рынков обусловили тот факт, что основная масса ее населения проживает на меньшей части территории страны — в западных и юго-западных областях с благоприятными климатическими условиями. Однако даже в этих областях плотность населения, по международным понятиям, представляется достаточно низкой. Другой важной особенностью географии России является то, что ценные природные ресурсы находятся в обширных необитаемых и наиболее отдаленных регионах страны. Переходя к государственной политике начиная с царских времен и до настоящего периода, Маркевич и Михайлова уделяют основное внимание политике регионального развития и миграции. Региональное развитие России уже давно формируется как продукт взаимодействия двух факторов: стремления государства осваивать природные ресурсы на негостеприимной территории, лежащей на краю цивилизованного мира, с огромными экономическими и социальными издержками подобного развития. При этом для развития отдаленных регионов применялись не только директивные и административные меры по перераспределению государственных капитальных вложений, с тем чтобы стимулировать передвижение человеческого капитала, но и насильствен-

ные меры по перераспределению трудовых ресурсов, включая крепостное право и систему ГУЛАГа. Маркевич и Михайлова приводят эмпирические свидетельства того, как политические события и длительные периоды сравнительно однотипной политики регионального развития сформировали в Советском Союзе своеобразную экономическую географию. Можно было бы ожидать, что в постсоветский период направление потоков миграции изменится, а центр экономической активности переместится в благоприятно расположенные агломерации. Однако в переходный период миграция российского населения оставалась медленной. В начале 1990-х гг. в другие места переселились лишь около 8% населения Крайнего Севера, а к концу 1990-х гг. миграционный отток из этого региона значительно сократился. Можно утверждать что на сегодня нет никаких признаков исправления советских географических перекосов, и в обозримом будущем они вряд ли появятся. Одним из объяснений может служить то, что в беднейших и отдаленных регионах люди слишком ограничены в материальных средствах, чтобы отважиться на переселение. Впрочем, этот аргумент опровергается отсутствием миграционного всплеска за последнее десятилетие, несмотря на рост доходов населения[2].

Одним из важных экономических последствий географического устройства России является необходимость многоуровневой структуры управления с делегированием существенных прав принятия решений и сфер ответственности на нижестоящие ступени власти. В главе 27 Майкл Алексеев (Michael Alexeev) и Шломо Вебер (Shlomo Weber) изучают вопросы российского федерализма, политической и экономической централизации, а также распределения властных полномочий между централь-

2. Относительно изучения миграции в России имеется важная оговорка. С 2005 года, когда правила регистрации по месту жительства для российских граждан были существенно ослаблены, многие межрегиональные мигранты перестали регистрироваться и потому не отражаются в статистических данных чаще, чем раз в десять лет, при переписи населения. Надежных данных о временной трудовой миграции внутри России вообще нет, а мигранты, прибывающие в страну навсегда, порой появляются в статистических отчетах лишь через несколько лет после переезда, когда официально меняют постоянное место жительства.

ными и региональными органами власти. Отметим, что даже в советские времена формальная централизация сосуществовала со значительными неформальными полномочиями региональных органов власти. В начале переходного периода делегирование власти в регионы стало настолько всеобъемлющим, что федерация потеряла прежнюю устойчивость. Ситуация усугублялась и нестабильностью, и нечеткостью законов, регулирующих отношения между государственными субъектами разного уровня. Вместе с тем за последние десять-пятнадцать лет Российская Федерация стала более централизованной в политическом и, возможно, в финансовом отношении, однако оценить степень восстановления финансовой централизации весьма затруднительно. Алексеев и Вебер исследуют динамику бюджетного федерализма в начале 2000-х гг. как в качественном аспекте, оценивая изменения фискальных правил, так и количественно, рассматривая цифровые показатели.

В этот период важнейшим качественным изменением стало принятие Бюджетного кодекса, который внес ясность в распределение статей доходов и обязательств по расходам, а также определил правила распределения финансовых трансфертов между субъектами различных уровней подчинения. Очевидно, что Бюджетный кодекс и изменения в правилах привели к росту централизации. Не столь однозначную картину дают количественные показатели централизации. Если с 2001 г. доля региональных доходов в совокупных государственных доходах возросла, то доля региональных расходов, соответственно, сократилась. Что еще важнее, после 1990 г. связь между экономическим развитием регионов и цифрами доходов и расходов региональных правительств, по-видимому, ослабла, что свидетельствует о сокращении региональных налоговых стимулов для содействия экономическому росту. Тем не менее это не обязательно является следствием целенаправленной политики по свертыванию бюджетной независимости регионов, но может быть результатом усилий федерального правительства по сокращению регионального неравенства, Алексеев и Вебер, кратко обсуждая внутрирегиональный аспект бюджетного федерализма, отмечают, что, хотя указанная тема весьма важна, исследования в этой сфе-

ре редки и что дальнейшее изучение внутрирегиональных проблем было бы желательным и полезным.

В главе 28 Джудит Торнтон (Judith Thornton) поднимает более узкий вопрос о развитии в азиатских регионах России, под которыми подразумеваются Сибирь и Дальний Восток. Как отмечает автор, стоящие перед регионом проблемы являются одновременно географическими (как связать природные и человеческие ресурсы Сибири с внутренним и внешними рынками, когда последние могут находиться гораздо ближе, чем первый) и институциональными (как добиться гибких и эффективных структурных изменений, когда право владения и распоряжения ресурсами принадлежит Федеральному центру, расположенному на расстоянии многих часовых поясов западнее, а управление ими делегируется субнациональным органам власти в отдаленных субъектах России). Какие сложности структура государственной собственности на природные богатства накладывает на рост экономики за счет эксплуатации ресурсов? Джудит Торнтон считает главным парадоксом взаимоотношений Сибири с центром тот факт, что свои поистине гигантские масштабы Россия обретает благодаря наличию Сибири (и что Россия в целом — чтобы выжить как столь крупное государство — для обеспечения внутреннего потребления и экспортных поступлений нуждается в природных ресурсах Сибири), то есть «Восток кормит Запад». Такого рода экономическая взаимосвязь склоняет Торнтон к той мысли, что отношения между сибирской периферией и центром являются по своей сути колониальными. В царский и советский периоды насыщенность природными ресурсами, географическая удаленность и этническое разнообразие Сибири диктовали создание институциональных механизмов, направленных на изъятие региональных богатств в интересах центрального правительства и властных элит, далеких от учета местных потребностей.

В ранний период освоения Сибири царская администрация осуществляла над регионами абсолютную (в том числе и военную) власть и, пользуясь этим, безжалостно их эксплуатировала. Хотя со временем центральное правительство установило более упорядоченный контроль над регионами, оно по сей день проводит по-

литику развития, направленную на выкачивание природных ресурсов и удержание политической власти, хотя для населения Сибири гораздо выгоднее была бы интеграция экономики в бурно развивающиеся азиатские рынки. Даже и сейчас, когда правительство России стремится увеличить объем капитальных вложений в Сибири и на Дальнем Востоке, без дальнейшего развития федерализма региональные деловые и управленческие круги не получат достаточных институциональных рычагов, чтобы эффективно использовать наличные возможности и действенно реагировать на местные вызовы. Кроме того, без дальнейшего укрепления прав собственности невозможно будет привлечь и защищать частные иностранные инвестиции в региональную (не связанную с добычей ресурсов) экономику. Как отмечает автор, в добывающих отраслях доминируют государственные и частные российские компании, чьи собственники не являются жителями Сибири, поэтому доходы от экспорта в регионе не задерживаются.

Часть VI нашего сборника освещает проблемы социальной политики, непосредственно влияющие на благосостояние населения. В главе 29 Владимир Гимпельсон (Vladimir Gimpelson) и Ростислав Капелюшников (Rostislav Kapeliushnikov) описывают эволюцию российского рынка труда за последние двадцать лет и показывают, что его динамика отклонялась от ожидаемой модели развития. С начала переходного периода как население, так и экспертное сообщество ожидали высокой (до 25%) безработицы. Эти ожидания были основаны на сопоставимом примере современной Польши. Однако оказалось, что уровень безработицы вырос не так сильно, как ожидалось, поскольку спад производства не сопровождался пропорциональным снижением занятости. Хотя уровень занятости понизился, а безработица выросла, происходило это постепенно. Что действительно сократилось, так это заработная плата, из-за чего сложилось своеобразное, сохраняющееся по сей день сочетание гибкости заработной платы и стабильности занятости. Объясняя это явление, Гимпельсон и Капелюшников полагают, что российский рынок настроен скорее на компенсацию потрясения, нежели содействие реструктуризации экономики и повышение ее конкурентоспособ-

ности. В обоснование такого вывода авторы предлагают несколько аргументов: в переходный период из-за спада производства число рабочих часов сократилось, а падение номинальной заработной платы сильно опередило устойчивые темпы инфляции, в результате чего затраты работодателей на оплату труда в реальном выражении снизились. Кроме того, во избежание массовых увольнений, чреватых социальными последствиями, работодатели время от времени прибегали к такому средству, как задержка заработной платы. Не повлияло на гибкость заработной платы и установление ее минимальной ставки, которая в России всегда оставалась низкой, чтобы не тормозить развитие экономики. Тем не менее авторы отмечают и негативные стороны модели варьируемого рабочего времени и гибкой заработной платы: она не способствовала реструктуризации предприятий — этому процессу «созидательного разрушения», по выражению Йозефа Шумпетера, — а содействовала спасению неэффективных компаний и сохранению крупных сегментов малопроизводительных и технологически устаревших производств, одновременно замедляя создание рабочих мест в корпоративном секторе. Такая гибкость заработной платы в период спада увеличивает бедность работающего населения, усугубляя неравенство среди работников, лишая их социальной защиты (формальной или институциональной) и разрушая социальную сплоченность. Слабая прозрачность на рынке труда наряду с неудовлетворительным выполнением трудовых контрактов приводит к дорогостоящей и неэффективной практике распределения рабочих мест и трудовых ресурсов. В завершение Гимпельсон и Капелюшников отмечают, что российский рынок труда находится в стабильном институциональном равновесии, с трудом поддающемся изменению с помощью политики, направленной сверху. Если бы за счет масштабных внутренних и иностранных инвестиций удалось вместо устаревших предприятий создать новые, то реформирование рынка труда могло бы постепенно произойти снизу. Впрочем, в ближайшей и даже среднесрочной перспективе шансы на такую реформу невелики.

Как правило, экономисты одобряют приватизацию большей части промышленности, и, как показывает гла-

ва 7, со временем влияние этого процесса на производительность российских компаний оказалось положительным, однако целесообразность даже и частичной приватизации образовательных учреждений и учреждений здравоохранения имеет гораздо менее широкое признание. Строго говоря, в России государственные учреждения высшего образования не были приватизированы, но в части своей основной деятельности были фактически переориентированы на получение прибыли[3]. В главе 30 Михаил Каганович (Michael Kaganovich) анализирует нынешнюю двухуровневую систему высшего образования, где попавшие на бюджетные места студенты, составляющие около половины учащихся в государственных вузах, учатся бесплатно, тогда как другие платят за это значительные суммы. Эта система довольно сильно отличается от другой — тоже двухуровневой — модели, существующей в США, где цена обучения в университете варьируется в зависимости от характера его финансирования, т.е. от того, участвуют ли в этом государственные власти (власти штата). В России требования к претендентам на бюджетные места значительно выше, чем к поступающим на платное обучение.

Кроме того, в отличие от системы финансовой помощи учащимся в США, российская система не предполагает оценки «нуждаемости». Это благоприятствует тем абитуриентам, которые могут позволить себе надлежащую подготовку, порой довольно дорогостоящую. Для поступления в вуз такая предварительная индивидуальная подготовка весьма важна — ввиду низкого (в среднем) качества школьного государственного образования, а также его недостаточного финансирования. В результате при поступлении на бюджетные места «порог врожденных способностей» для абитуриента из семьи с высоким доходом оказывается ниже, чем для абитуриента из семьи с низким доходом. Это — признак неэффективности, поскольку отдача от высшего образования, как правило, больше для лиц более одаренных, часть из которых в рамках нынешней системы

3. С началом переходного периода возникли также частные вузы, однако их доля студентов все еще меньше 20%, а качество образования остается сравнительно низким.

лишены высшего образования (чем могут воспользоваться менее одаренные студенты). Другим недостатком системы является ее регрессивный характер, так как значительную часть образовательных субсидий получают семьи с высоким уровнем дохода. Каганович объясняет эти эффекты на примере довольно простой модели общего равновесия. Эта модель предполагает, что введение проверки студентов на «нуждаемость» при предоставлении бесплатного высшего образования, а также направление освободившихся средств на модернизацию государственной системы начального и среднего школьного обучения поднимет экономическую эффективность системы высшего образования в России и сделает ее в меньшей степени регрессивной.

Реформы системы здравоохранения, описываемые Сергеем Шишкиным (Sergey Shishkin) в главе 31, напоминают реформы высшего образования тем, что породили некое сочетание государственных и частных вариантов финансирования. С одной стороны, российское здравоохранение сохранило ряд особенностей советской системы, обеспечивавшей универсальное и (формально) бесплатное, но низкокачественное медицинское обслуживание. С другой стороны, нынешняя система содержит альтернативу, в рамках которой желающие могут за плату — как в государственных, так и в частных медицинских учреждениях — получить услуги (предположительно) более высокого качества. Хотя доля частных медицинских учреждений остается небольшой, платные («из кармана пациента») услуги, в том числе расходы на лекарства, составляют около 40% всех расходов на здравоохранение. При этом не учитываются неофициальные (также весьма существенные) платежи «из рук в руки». Шишкин приводит детальный анализ изменений в организации и финансировании системы здравоохранения в России с начала переходного периода, включая новую волну реформ, инициированную в 2011 г. В организационном смысле главной переменой с советских времен стало введение обязательного медицинского страхования (ОМС). Большую часть взносов собирают региональные фонды ОМС, однако имеется и федеральный фонд ОМС, призванный сглаживать колебания в поступлении взносов на ОМС на региональ-

ном уровне. Модель ОМС охватывает как государственных, так и частных страховщиков; на ее долю приходится около 40% всех расходов на систему государственного здравоохранения. Остальные средства поступают из бюджетов разных уровней подчинения. Подобная фрагментация общественного финансирования влечет за собой проблемы координации и нерационального использования средств различными видами медицинской помощи. Сравнительно децентрализованная система финансирования также порождает значительную степень межрегионального неравенства. Реорганизация финансирования не существенно изменила структурные дисбалансы, унаследованные от советского прошлого. Россия по-прежнему тратит слишком много на стационарную помощь по сравнению с амбулаторными услугами и слишком часто полагается на услуги врачей-специалистов вместо врачей общей практики. Одним из признаков серьезности остающихся проблем в российском здравоохранении являются все еще низкие показатели здоровья населения (см. также главу 33). Шишкин намечает план реформ, необходимых для модернизации системы, например развитие первичной помощи, изменение соотношения между амбулаторной и стационарной помощью, а также улучшение «человеческого капитала» в медицинских учреждениях. Однако эти реформы потребуют значительных ресурсов. По оценкам Шишкина, необходимое для модернизации системы здравоохранения минимальное годовое увеличение государственного финансирования составит около 1% ВВП.

Один из немногих аспектов, в котором советская экономика, возможно, выглядит привлекательнее, чем сегодняшняя российская, — это аспект распределения доходов. Хотя в 1980-е гг. неравенство доходов в Советском Союзе было несколько бóльшим, чем в ряде других социалистических стран, эти показатели неравенства были значительно ниже, чем в Соединенных Штатах и Великобритании, и немного выше, чем в западноевропейских «государствах всеобщего благосостояния», таких как Швеция или Австрия. Тем не менее если крупные экономики Восточной Европы в период реформ в значительной степени сохранили свой прежний (т.е. низкий) уровень бедности и неравенства доходов,

то Россия начиная в 1992 г. испытала резкий рост обоих показателей, хотя с тех пор уровень бедности в целом сокращается. В главе 32 Михаил Локшин (Michael Lokshin) и Руслан Емцов (Ruslan Yemtsov) приводят краткий обзор эволюции уровней бедности и неравенства в России до начала переходного периода, а затем рассматривают изменения в этих сферах начиная с 1992 г. Излагая стандартные оценки и тенденции в эволюции бедности и неравенства, авторы вместе с тем выделяют аналитические аспекты темы, такие как детерминанты бедности, профиль бедности и анализ неравенства методом разложения (decomposition analysis of inequality). В России основным фактором, определявшим уровень бедности в переходный период, была динамика реальной заработной платы. Примечательно, что в начале 2000-х гг. умеренная инфляция в сочетании с быстрым экономическим ростом привели к резкому сокращению масштабов бедности. С 2007 г. государственные трансферты существенно выросли, однако их роль в сокращении масштабов бедности оказалась малоэффективной из-за непродуманного выбора целей, когда большая часть социальной помощи доставалась среднему классу.

Вопреки ожиданиям, ни безработные, ни пенсионеры не являются основными социальными группами в категории малообеспеченных граждан России. Вместо этого профиль бедности определяют в основном «работающие бедные», сельское население, а также семьи с детьми (особенно только с одним из родителей), хотя фактор безработицы заметно увеличивает риск бедности. В России рост неравенства доходов в переходный период произошел благодаря значительному увеличению доли доходов верхней квинтильной группы за счет сокращения доли доходов остальных квинтильных групп. Интересно, что почти весь всплеск неравенства пришелся на первые три года переходного периода. Основными факторами роста неравенства были: резкое увеличение дисперсии (разброса в размерах) заработной платы, появление безработицы, резкое сокращение доли работающего населения, а также крайне низкий уровень доходов в натуральном хозяйстве и большей части неформального сектора. Как и в случае борьбы с бедностью, роль государственных трансфертов, несмотря на их увеличение

с 2007 г., не сказалась существенным образом на уровне неравенства. В России для снижения уровня бедности и неравенства доходов решающее значение имеет не общее увеличение социальной помощи, а ее распределение. Адресный характер распределения представляется особенно важным, учитывая ожидаемое обострение конкурентной борьбы после вступления России в ВТО.

Наконец, в главе 33 Ирина Денисова (Irina Denisova) и Джудит Шапиро (Judith Shapiro) исследуют один из важнейших аспектов качества жизни, в то же время наименее поддающийся целенаправленному изменению — аспект демографических тенденций в современной России. Авторы прогнозируют неуклонное и значительное сокращение численности населения трудоспособного возраста (в основном из-за низкой рождаемости в конце 1980-х и на протяжении 1990-х гг., а также из-за запоздалых шагов государства по преодолению этой тенденции). В сочетании с беспрецедентно высокой смертностью взрослого населения и ростом эмиграции это привело к почти уникальному в мирное время сокращению численности населения России (на 5,6 млн человек за последние два десятилетия), и это несмотря на приток мигрантов из стран бывшего Советского Союза. Денисова и Шапиро рассматривают разные объяснения трендов смертности и рождаемости, опираясь на литературу по различным дисциплинам, в том числе по демографии, социологии и экономике. Авторы описывают последние тенденции, отражающие повышение рождаемости и снижение смертности, оговариваясь при этом, что позитивные тенденции могут оказаться недолговечными и что в любом случае негативную динамику численности населения России можно изменить лишь за счет потенциального чистого притока мигрантов в течение многих лет. Далее авторы приводят политические шаги правительства, направленные на смягчение нынешних демографических тенденций. В качестве одного из шагов правительство России недавно приступило к реализации программы выдачи щедрых детских пособий (до 13 000 долл. США на второго и каждого последующего ребенка), непосредственно адресованной нарождающемуся среднему классу: деньги не выдаются наличными, однако их можно потратить на покупку

дома, на пенсионные взносы или на уход за ребенком. Сначала эта программа привела к значительному росту рождений второго и третьего ребенка, но этот эффект, как представляется, носит явно краткосрочный характер и, скорее всего, повлияет лишь на сроки планируемых родов, а не на их общее количество.

Денисова и Шапиро делают вывод, что «демографический кризис стабилизирован, но не закончился». Несмотря на возросшую доступность медицинской помощи и лучшую осведомленность россиян о преимуществах здорового образа жизни, поощряемого государством и гражданским обществом, показатель рождаемости все еще находится ниже уровня воспроизводства населения, а численность когорт, входящих в трудоспособный и детородный возраст, остается небольшой, что в среднесрочной перспективе делает убыль населения неизбежным фактом. В целях минимизации этой тенденции и смягчения ее последствий авторы предлагают ряд шагов, прежде всего — хорошо продуманную и профинансированную иммиграционную программу, интегрирующую мигрантов в российское общество, а также общие усилия всех заинтересованных сторон по повышению производительности труда. Эти усилия, в сочетании с продолжающимся снижением смертности, особенно в трудоспособном возрасте, и постепенным (пусть и скромным) ростом рождаемости, в случае успеха могут в ближайшем будущем существенно облегчить демографическую ситуацию в стране.

Предложенный в сборнике анализ прошлого и нынешнего состояния российской экономики может помочь в разработке политики, способствующей развитию России и, возможно, даже позволит предсказать будущее. Как мы видим, многие из прогнозов наших авторов звучат не слишком оптимистично. Время покажет, правы ли они. В конце концов, если бы этот сборник был составлен в конце 1990-х гг., то перспективы России выглядели бы гораздо мрачнее, чем реальность 2000-х гг. Мы можем лишь надеяться, что будущее вновь окажется светлее того, что представляется некоторым исследователям. Возможно, предложенный нами анализ поможет ответственным политикам принять решения, приближающие это светлое будущее.

# Часть I

## *Взгляд в прошлое*

# ГЛАВА 2

ВЛАДИМИР МАУ
И ТАТЬЯНА ДРОБЫШЕВСКАЯ

# Модернизация и российская экономика: три столетия догоняющего развития

С конца XVII — начала XVIII вв. преодоление отставания — сокращение отрыва России от более развитых стран Европы и остального мира — является важнейшей целью ее экономического развития и ключевой задачей российского государства. В этой главе рассматриваются основные пути российской «догоняющей модернизации» с начала XVIII и до конца XX столетия. В первой части главы представлен краткий обзор этапов экономического развития России и их основных характеристик. Затем мы более подробно рассматриваем причины и инструменты государственной экономической политики в следующие периоды: рыночная индустриализация (вторая половина XIX — начало XX в.), Первая мировая и Гражданская войны (1914–1921 гг.), индустриализация (1929–1953 гг.), устойчивое экономическое развитие при снижении эффективности (1953–1972 гг.), застой (1972–1984 гг.) и перестройка (кризис административно-командной системы) (1985–1990 гг.). Эти этапы рассматриваются как последовательные шаги в одном и том же направлении. В заключение мы обращаемся к особенностям российского экономического развития. Начиная с XIX в. и до наших дней российская «догоняющая модернизация» характеризуется неравномерным развитием отдельных секторов экономики, неустойчивостью модернизационных достижений, постоянством разрыва в развитии, сохраняющимся независимо от политического строя и характера правительства. В отличие от авторов классической литературы по догоняющему развитию (Милль 1980; Gershenkron 1962; Kuznets 1968) мы уделяем особое внимание не величине отры-

ва в развитии или преимуществам и недостаткам отставания, но последовательности политики государства. Мы делаем особый акцент на координации экономической реформы с одной стороны и культурного развития и политических реформ — с другой.

## Этапы развития экономики России

Экономика России XVIII и большей части XIX в. представляла собой традиционную аграрную систему с доминированием сельского хозяйства и в структуре национального продукта, и в занятости населения. Промышленность занимала незначительную долю в выпуске и занятости, в промышленности выделялись государственные (казенные) предприятия. Вплоть до 1861 г. в основе трудовых отношений лежало крепостное право, причем крепостными были не только крестьяне, но и часть рабочих заводов — особенно в горнозаводской промышленности.

1861 год открывает эпоху «великих реформ», создавших базу для развития в России современного капитализма и ускоренного проведения индустриализации. Экономический рост ускоряется, растет промышленность и Россия приближается по уровню своего развития к ведущим промышленным странам мира, хотя и значительно отстает от них по всем среднедушевым показателям (Gregory 1982; Nove 1992), что демонстрируют данные, представленные в табл. 2.1 и табл. 2.2.

1914–1921 годы представляют собой отдельный период мировой и гражданской войн. Страна постепенно вошла в системный кризис, включая падение производства, финансовую дестабилизацию и крушение политического режима. Экономика этого периода явно тяготела к централизованному перераспределению скудных ресурсов и фактическому отказу от рыночных механизмов в пользу государственного регулирования. Этот процесс начался еще в условиях мировой войны и был продолжен в форме экономики «военного коммунизма». Результатом этого периода стало катастрофическое падение экономики, достигшей в своей низшей точке 20% от уровня 1913 г. (Госкомстат СССР).

ТАБЛИЦА 2.1
Доля городского населения в некоторых странах и регионах мира в 1890 году

| Страны и регионы | Доля городского населения, в % |
|---|---|
| США | 35 |
| Западная Европа | 35 |
| Россия | 14,7* |

*1897 г.

Источники: McNeill (2000), 283; *Госкомстат* РФ.

ТАБЛИЦА 2.2
Показатели ВВП на душу населения в России и США в 1860 году и в 1913 году

| | ВВП на душу населения в 1860 г. | ВВП на душу населения в 1913 г. |
|---|---|---|
| США | 860 | 2500 |
| Россия | 350 | 600 |

Источник: Sokoloff (1993), 787–790.

1921–1928 годы — период быстрого восстановления экономики на основе модели рыночного социализма, получившего название новой экономической политики (НЭП). Это было время экономической либерализации, широкого развития частнопредпринимательской деятельности (в сельском хозяйстве, промышленности, финансовом секторе) при сохранении в руках государства командных высот — предприятий крупной промышленности. Одновременно в этот период разрабатывались подходы к макроэкономическому планированию (методология, практика) и формировались институты будущего тотального планового хозяйствования.

1929–1953 годы — слом НЭПа и начало ускоренной индустриализации на основе жесткой централизации

всей хозяйственной жизни и перекачки денег из сельского хозяйства в тяжелую промышленность. Быстрое сворачивание частной экономики во всех секторах, включая насильственную и приведшую к многочисленным жертвам коллективизацию крестьянских хозяйств. Ускоренная милитаризация экономики и участие во Второй мировой войне, победа в которой обусловила возникновение советских экономик в странах Центральной и Восточной Европы. Утверждение ортодоксальной коммунистической (сталинской) экономической модели.

1953–1972 годы — устойчивое развитие советской экономики при снижающейся эффективности, проявление ее недостатков и ограничений. Попытки отхода от ортодоксальной сталинской модели путем внедрения элементов рыночных («хозрасчетных») механизмов, стимулирующих экономический рост и позитивные качественные сдвиги. Попытки проведения экономических реформ (прежде всего в 1957 и 1965 г.), которые не получали устойчивой и последовательной реализации и быстро сворачивались.

1973–1984 годы — период застоя. Резкий и неожиданный скачок цен на нефтегазовые ресурсы дал советской экономике устойчивый источник финансирования. Отказ от реформ и совершенствования экономического механизма. Устойчивые (хотя и невысокие) темпы экономического роста, контрастировавшие с длительным экономическим кризисом многих западных стран, сопровождавшегося стагфляцией, при наличии военно-стратегического паритета с США создавали иллюзию долгосрочной стабильности.

1985–1991 годы — кризис и крах советской системы. Падение нефтяных цен и начало финансового кризиса подтолкнули экономические и политические реформы. Кризис был особенно заметен на фоне экономических успехов Запада, а затем и ряда новых индустриальных стран (прежде всего Юго-Восточной Азии) и Китая, что еще более подталкивало к глубокому реформированию существовавшей системы. К концу 1980-х гг. стало ясно, что реформы запоздали, и в СССР произошел революционный слом советской экономической и политической модели.

## Рыночная индустриализация

Если экономическое и политическое развитие в XVIII в. позволило России находиться в ряду ведущих европейских стран, то первая половина XIX столетия стала периодом неуклонного экономического отставания. Наиболее явными показателями этого отставания для того времени являются развитие металлургии и железнодорожного транспорта. Если в начале XIX в. по объему выпуска металлургической продукции Россия находилась практически на одном уровне с Великобританией, то к середине столетия она оказалась далеко позади. В России функционировала всего лишь одна железнодорожная линия между Москвой и Петербургом. Поражение России в Крымской войне (1853–1856) остро поставило вопрос о необходимости ускоренного экономического развития, и прежде всего развития промышленности (индустриализации). А это требовало проведения глубоких экономических и политических реформ, которые заняли примерно полстолетия (1861–1911).

За ликвидацией крепостного права последовали разнообразные преобразования модернизационного характера. Это были судебная реформа, земская реформа (реформа местного самоуправления), военная, университетская, цензурная реформы. Все они по сути своей предполагали либерализацию общественно-политической жизни, привлечение общественности к делам управления (хотя и на локальном уровне), фактическое усиление общественного контроля за деятельностью государственных органов.

Параллельно власть попыталась подойти и к осуществлению экономических преобразований, способствующих развитию капиталистических (рыночных) отношений — прежде всего бюджетно-финансовой, денежной и налоговой реформ. Уже в начале 1860-х гг. министр финансов Михаил Христофорович Рейтерн сформулировал основные элементы своей программы модернизации. Она включала: 1) обеспечение бюджетной сбалансированности при сокращении бюджетных

расходов; 2) урегулирование процедуры формирования бюджета (включая запрет министрам обращаться к императору минуя министра финансов); 3) устранение не разменных на металл бумажных денег как важнейшего фактора стимулирования накопления капитала и инвестиций; 4) улучшение торгового баланса путем сокращения импорта и наращивания экспорта; 5) развитие транспортной инфраструктуры (особенно строительство железных дорог) как важного фактора стимулирования экспорта; 6) привлечение иностранного капитала, в первую очередь в железнодорожное строительство. Нетрудно заметить, что эта программа действий отражала реальные потребности модернизации, и потому именно ее реализация составляла повестку дня всех министров финансов вплоть до Первой мировой войны.

В 1860 г. был образован Государственный банк, который совмещал функции центрального и главного коммерческого банков. В 1862 г. было принято решение о ежегодной публикации государственного бюджета — росписи государственных доходов и расходов. Важным шагом стало введение государственного контроля, который получил право внезапных ревизий кассовых и фактических расходов бюджетных средств, а также эффективности этих расходов. Ведомства потеряли право на собственные источники доходов и на испрашивание у императора непосредственно (минуя министерство финансов) сметы на дополнительные («чрезвычайные») расходы.

В сфере внешней торговли Россия вместе с ведущими странами мира перешла в 1880-х гг. к политике покровительственного тарифа (протекционизма), что рассматривалось важным условием стимулирования промышленного производства внутри страны.

В 1906 г. были приняты принципиальные решения об отмене общины, которая являлась главным тормозом развития рыночных отношений в деревне, а с учетом удельного веса сельского хозяйства — главным тормозом в экономическом развитии страны. Длительное сохранение общины после отмены крепостного права объясняется не столько национальными традициями или стремлением властей ограничить процессы соци-

ального расслоения, сколько фискальными соображениями — бюджету нужны были деньги, а налогообложение общины основывалось на «круговой поруке», то есть ответственности всей общины за исполнение налоговых обязательств каждого ее члена.

Наконец, с 1906 г. в стране был сформирован прообраз двухпалатного парламента — Государственная дума (избираемая по куриям) и Государственный совет (назначался императором).

Экономические и политические реформы второй половины XIX — начала XX в. создали необходимые предпосылки для ускорения экономического роста и индустриализации. Началось быстрое развитие тяжелой и легкой промышленности. Движущей силой промышленного развития стало железнодорожное строительство, так как оно порождало спрос на продукцию многих других отраслей национальной экономики. Если в 1860–1910 гг. мировое промышленное производство ежегодно увеличивалось на 6% (в Великобритании на 2,5%, в Германии — на 6%), то российская промышленность росла огромными темпами — 10,5% в год.

В 1888–1913 гг. годовые темпы прироста в промышленности в России составили 5% (выше, чем в США или Германии). Особенно быстро развивались металлургия, железнодорожный транспорт и нефтяная промышленность (к 1900 г. Россия вышла на первое место в мире по добыче нефти, оставив немного позади себя США). Однако гораздо более медленные темпы роста сельского хозяйства, как основной составляющей объема производства и занятости, обусловили снижение общих экономических результатов до гораздо более скромного уровня, особенно в расчете на душу населения (Полянский 1958).

Мелкие и средние предприятия доминировали в обеспечении промышленной занятости (67% рабочей силы в промышленности), но отнюдь не в выпуске продукции (только 33%). Таким образом, в российской промышленности доминировали крупные предприятия и страна была одним из пионеров по концентрации капитала (Nove 1992).

# Российская экономика в период Первой мировой и Гражданской войн (1914–1921)

Специфические формы новых государственных структур, создававшихся на рубеже XX в., были обусловлены особенностями развития производительных сил в России. Высокие темпы концентрации производства и формирование мощных монополий оказывали очень сильное, если не решающее воздействие на направление и скорость развития экономики, промышленную инфраструктуру и общественные отношения. Для того чтобы лучше понять характер и логику будущих экспериментов по «плановой организации советской экономики», мы обязаны уделить должное внимание изменениям, предшествовавшим социалистической реконструкции.

В самом начале XX в. отличительными чертами России и других развитых стран были высокие темпы концентрации производства и капитала, образование очень крупных промышленных предприятий и монополий. Для того чтобы преодолеть непредсказуемость и алогичность рынков и справиться с возраставшей ролью регулирования в руководстве хозяйственной жизнью, эти новые экономические участники начали координировать свои действия на общенациональном уровне. В металлургической промышленности, на железнодорожном транспорте и в угольной промышленности были созданы такие всероссийские синдикаты, как «Продамет», «Продвагон» и «Продуголь». Союз компаний, производивших ликеро-водочные изделия, выпускал около 80% всей продукции, поставлявшейся на рынок. В числе других примеров могут быть названы «Объединение мануфактуристов хлопчатобумажных тканей» и «Русское общество спичечной торговли» (входившие в него компании выпускали 95% общего объема продукции). Эти промышленные монополии тесно сотрудничали с такими мощными банками, как «Русско-Азиатский», «Международный коммерческий» и «Азово-Донской». По отраслевому или территориальному принципу создавались и функционировали различные предста-

вительные организации российских предпринимателей — союзы и общества, комитеты и съезды (Погребинский 1959).

Развитие российской экономики в значительной степени соответствовало европейской модели; при этом оно характеризовалось рядом особенностей. По сравнению с европейскими странами, находившимися на примерно схожем уровне экономического развития, важнейшей из них было более сильное влияние государства, которое выражалось, в частности, в более высокой доле национального продукта, перераспределявшегося через государственный бюджет (Maddison 1995).

Основными препятствиями на пути индустриализации России были слабость частных предприятий, отсутствие значительных источников капитала и эффективной системы, которая обеспечивала бы относительно свободное перемещение капитала между отраслями экономики (при посредничестве банков и фондовых бирж). Россия испытывала огромную потребность в капитале: рост национальной экономики требовал незамедлительного расширения железнодорожной сети, а значит и развития тяжелой промышленности. Это обстоятельство и обусловило исключительно важную роль государства в процессе индустриализации.

Вступление России в Первую мировую войну привело к тому, что все ее экономические институты вынуждены были координировать свою деятельность. Централизованное регулирование экономики осуществлялось во всех основных воюющих государствах.

С самых первых дней войны российское правительство активно осуществляло меры, направленные на координацию и плановое регулирование производства. Строительство системы централизованного руководства хозяйственной жизнью продолжалось на протяжении всего периода военных действий. В марте 1917 г. эту эстафету подхватило Временное правительство, а в ноябре того же года — большевики (Gatrell 1994; May 2013).

Во время войны основные задачи государства с точки зрения руководства хозяйственной жизнью состояли в обеспечении снабжения промышленности материальными ресурсами, а населения — продовольствием. Важнейшим приоритетом оставалось снабжение ар-

мии, прежде всего хлебом, вооружениями, топливом и транспортом. Инструментарий руководства хозяйственной жизнью составляли государственные закупки, твердые и предельные цены, ограничения на свободную торговлю (такие как введение государственных монополий на реквизицию товаров, лицензирование контроля над товарообменом между регионами и контроль над движением грузов по железным дорогам). Исповедуемый в то время подход носил административно-принудительный характер, что полностью соответствовало экономическим допущениям того времени, сложной ситуации военного времени и российским политическим традициям.

Острая нехватка сырья, топлива, транспорта и квалифицированной рабочей силы, сопровождавшаяся широко распространившимися спекуляцией и произволом, создали условия для государственного вмешательства в организацию сырьевого снабжения промышленности и привели к введению рационирования и особых ограничений в отношении грузоперевозок. Таким образом, когда к централизованному руководству хозяйственной жизнью обратилось правительство советской России, оно воспользовалось уже хорошо знакомыми формами государственного регулирования. У государства выработался своего рода рефлекс — в случае ухудшения экономических условий центральное правительство первым делом усиливает административный контроль и расширяет вмешательство в руководство хозяйственной жизнью. В XX в. государство склонно было в качестве первоочередной меры использовать установление контроля над поставками и распределением — самый простой и грубый, но в то же самое время наиболее эффективный способ влияния на экономическое поведение.

В попытке противодействовать инфляции власти начали вводить административные ограничения на повышение цен, что привело к скрытому их росту и исчезновению стимулов к производству. Следствием этого стало дальнейшее обострение нехватки товаров, вызвавшее применение добавочных насильственных мер (и деспотизм) со стороны государства. Экономика России становилась все более неуправляемой, и общественный переворот стал практически неизбежным.

Февральская революция 1917 г. привела к дальнейшему усилению этих социально-экономических и политических процессов.

Государственное вмешательство в экономику расширялось и углублялось. Экономисты и многие предприниматели были согласны с тем, что государству должны были предоставляться более широкие полномочия. Они признавали необходимость распределения довольно значительной доли прибылей в соответствии с перспективным всесторонним государственным планом, основная задача которого заключалась в предотвращении краха экономики и создании надежных оснований для будущего роста. В числе сторонников плана были и марксисты, поскольку это соответствовало их представлениям о направлении развития производительных сил. Кроме того, они полагали, что внедрение планирования будет способствовать достижению основной цели производства — удовлетворению потребностей народа — и избавлению от стремления к получению капиталистической прибыли (May 1993).

Новой фазой социальной и экономической истории России, начавшейся поздней осенью 1917 г., стал приход к власти большевистской партии. В качестве основного приоритета коммунистическое правительство избрало создание плановой системы руководства хозяйственной жизнью. Во-первых, экономическое планирование было ключевым понятием программ социал-демократических партий вообще и партии большевиков в частности. Во-вторых, задача удержания в своих руках политической власти в условиях Первой мировой войны и стремительно надвигавшийся экономический коллапс требовали от большевиков решительных чрезвычайных действий, которые позволили бы добиться улучшения состояния экономики.

Период 1918–1920 гг. стал временем осуществления в России широкомасштабного эксперимента — создания централизованно управлявшейся, безденежной экономики, получившей известность как военный коммунизм[1]. Было создано множество различных орга-

1. Военный коммунизм представлял собой систему чрезвычайных мер, предпринятых советским государством в условиях экономического кризи-

нов управления, которым было вменено в обязанность осуществление закупок промышленных товаров, зерна и импорт, а также распределение материальных ресурсов, транспортных средств, продовольствия и труда.

Отличительными признаками этой системы были полное огосударствление экономики (т.е. запрещение частного предпринимательства), строго централизованная система управления, практически полное отсутствие горизонтальных связей между предприятиями и их отраслевых ассоциаций, а также широкое распространение органов планирования, ставших основой бюрократического управления. В реальной жизни эта система оказалась в высшей степени неэффективной.

## Российская экономика в условиях НЭПа (1921–1928)

Новая экономическая политика (НЭП) была названа так потому, что означала отказ от централизованной административной политики военного коммунизма. НЭП был направлен на создание смешанной экономики в условиях господства в сельском хозяйстве частной собственности. Были узаконены частные торговля, банковское обслуживание, а также деятельность малых и средних частных промышленных предприятий. Крупные частные предприятия оставались под запретом.

В рассматриваемый период экономика и экономическая политика России характеризовались следующими ключевыми чертами:

---

са, гражданской войны и иностранной военной интервенции. Политика военного коммунизма была направлена на преодоление экономического кризиса; при этом подразумевалось немедленное введение коммунистических принципов. Важнейшими ее характеристиками были политика национализации крупной и средней промышленности, а также значительной части мелких предприятий; полный контроль над поставками продовольствия; реквизиция урожая зерновых культур; контроль над товарообменом между городом и деревней; замена частной торговли государственным распределением товаров (рационирование) в зависимости от классовой принадлежности получателей; натуральный товарообмен; обязательная трудовая повинность; уравнительная заработная плата; и регулирование общественной жизни в соответствии с директивами военного образца. См.: Bukharin (1967), 178; Richman (1981); Werth (1995); Carr (1950–1978), vols. 4, 5.

- Реквизиции зерна были заменены фиксированным натуральным налогом на зерно. Село получило стимул к увеличению сборов, так как полученный излишек не подлежал конфискации, а оставался в крестьянских хозяйствах.
- Значительная доля промышленных предприятий, финансовых организаций и предприятий сферы услуг были приватизированы. Разрешалось создание частных банков.
- Крупные предприятия (тресты) оставались в государственной собственности, но в 1923 г. они получили полную финансово-хозяйственную самостоятельность (были переведены на хозрасчет), а государство сняло с себя ответственность за долги предприятий.
- Был установлен жесткий контроль над финансовой сферой, что означало принятие сбалансированного бюджета и отказ от денежной эмиссии как инструмента финансирования расходов государства.
- В ходе реформирования денежной системы была проведена деноминация обесценивавшихся советских рублей, выведены из обращения различные ценные бумаги и купоны, выполнявшие функции денег в годы Гражданской войны и введена новая, основывавшаяся на золоте денежная единица — червонец. В стране была введена система индикативного планирования, предусматривавшая ежегодное установление «контрольных цифр развития народного хозяйства». Обязанности по определению этих показателей были возложены на созданную в 1921 г. Государственную комиссию по планированию (Госплан).

НЭП стал первой предпринятой в общенациональном масштабе попыткой создания системы рыночного социализма и первым удачным социалистическим экспериментом, направленным на переход к экономическому росту. На протяжении всего XX века его результаты оставались примером для развивающихся стран, сталкивавшихся с необходимостью ускорения модернизации экономики. Впоследствии, когда перед советскими экономистами и политиками вставали задачи поиска методов дальнейшей модернизации экономики, они обя-

зательно ссылались на опыт НЭПа и теоретические дискуссии 1920-х годов[2].

## Экономика России в период индустриализации (1929–1953)

В экономическом отношении НЭП обернулся успехом, обеспечив восстановление экономики страны до довоенного уровня. Тем не менее коммунистическое руководство не устраивали ни политические последствия этого курса, ни (особенно) политические ожидания. В начале НЭПа руководители советского государства были уверены в том, что национализированные промышленные, сельскохозяйственные и торговые предприятия будут более эффективными, чем их частные конкуренты. Но это предположение оказалось ошибочным. Более высокие результаты частного сектора были восприняты как опасный знак для политической системы в целом и для монополии коммунистической партии на власть в частности. Широкое распространение среди зарубежных критиков получил тезис о термидорианском перевороте, и руководители советской страны не оспаривали эти доводы.

Более того, коммунистические вожди нуждались в быстрых экономических и социальных преобразованиях, так как предвидели начало военных конфликтов в самом ближайшем будущем. К тому же они не отвергали возможности военных действий в поддержку «мировой пролетарской революции». Поэтому коммунистическое руководство настаивало на необходимости ускоренной промышленной экспансии с гораздо более высокими темпами, чем те, которые мог обеспечить НЭП. Оно было уверено, что коммунистическая экономика способна решить эту проблему. Таким образом, сверху прозвучала команда о начале форсированной индустриализации.

Советская индустриализация в значительной степени основывалась на замещении импорта. Следует отметить,

2. Некоторые современные авторы придерживаются мнения о том, что экономические результаты НЭПа необоснованно преувеличиваются. См., например: Markevich and Harrison (2011).

что в СССР в качестве критерия ее успеха рассматривался уровень производства полного спектра промышленных товаров, необходимых для длительного существования страны в условиях враждебного окружения.

С учетом модификаций, привнесенных в модель импортозамещающей индустриализации советским социализмом, можно выделить следующие характерные черты новой социалистической модели экономического роста:

- Господство государственной собственности, ликвидация легитимной частной собственности, независимой от власти.
- Доминирующая роль государства в мобилизации национальных сбережений, их распределении и использовании.
- Формирование охватывающей всю экономику страны управленческой иерархии подчиняющихся друг другу начальников, обеспечивающей координацию хозяйственной деятельности прямыми распорядительными актами. Система рынков теряет свою роль основы микроэкономического регулирования, устраняется на периферию хозяйственной жизни.
- Эгалитаризм, снижение характерной для молодого капитализма экстремальной высокой дифференциации доходов.
- Догоняющая импортозамещающая индустриализация на базе перераспределения ресурсов из аграрной сферы в промышленную как основа структурной политики.
- Жесткий политический контроль, исключающий любые несанкционированные формы массовой активности.
- Мессианская идеология, обещающая воздаяние на земле завтра за воздержание и самоотверженный труд сегодня.

Этот набор институциональных инноваций позволял на время снять ряд ограничений, накладываемых на экономический рост рыночными механизмами[3].

---

3. Исчерпывающий анализ институтов социалистической экономики см. в главе 3 этого тома, а также в работах Б. Бруцкуса (Бруцкус 1922), Я. Корнаи (Kornai 1992), Е. Гайдара (Гайдар 1990, 1997) и П. Грегори и Г. Зотеева (Грегори и Зотеев 1991).

Прежде всего, масштабы национального накопления перестают зависеть от трудноуправляемых параметров — частных сбережений и инвестиций. Высокий уровень налогообложения не подавляет хозяйственной активности — она не зависит от автономных решений частных предприятий. Каналы бегства капитала надежно перекрыты всеобъемлющим финансовым контролем. Тоталитарный политический контроль снимает ограничения на объем финансовых ресурсов, мобилизуемых государством на цели накопления. Формирующаяся предельно высокая, долгосрочно-устойчивая норма национальных сбережений позволяет обеспечить индустриальный рывок, резко повысить темпы экономического роста.

Советская коллективизация, то есть фактическое огосударствление сельского хозяйства и насильственное изъятие значительной части сельскохозяйственного дохода, позволили снизить оплату труда в традиционном (сельскохозяйственном) секторе и за этот счет образовать дополнительные финансовые ресурсы для формирования индустриального сектора экономики. Кроме того, снижение уровня жизни крестьян позволило получить мощный приток трудовых ресурсов в город.

Тем самым удавалось обеспечить не только высокие темпы роста промышленности (прежде всего тяжелой), но также долю накопления в ВВП существенно более высокую, чем это было бы возможно в рамках рыночной индустриализации (Jasny 1961). Главным инструментом снижения уровня жизни в сельском хозяйстве и мобилизации ресурсов на нужды индустриализации явилось государственное принуждение вплоть до террора.

Отключение рыночных механизмов и в том числе связанных с ними механизмов точной настройки, стимулов к эффективному использованию ресурсов, механизмов отбора эффективных инноваций, обусловливает хронически высокую ресурсоемкость ВВП. Закрытый характер экономики, как и в странах капиталистической импортозамещающей индустриализации, предопределял более низкую долю экспорта, и особенно долю экспорта обрабатывающих отраслей в ВВП (Gaidar 2003, 21–23).

## Устойчивое экономическое развитие, снижение эффективности и попытки реформ (1953–1972)

Главной проблемой советской системы регулирования был плановый фетишизм. План наделялся некой высшей силой, способной урегулировать все и вся. Казалось, что все проблемы социально-экономического развития страны могут решаться включением соответствующего показателя в план. Это очень точно описал в свое время первый председатель Госплана Г. М. Кржижановский: «Присматриваясь к программам, вы видите, что при составлении их безмолвно предполагается, что государственная власть обладает какой-то чудодейственной силой для удовлетворения потребностей в любых пропорциях. <...> Все это в последнем счете придавало производственным программам характер *безответственных проектов*, составленных, быть может, и с добрыми намерениями, но с хозяйственной точки зрения висящих в воздухе» (Кржижановский 1934, 103). Очевидно, что в этих условиях эффективность экономической деятельности отраслей экономики, предприятий или трудящихся могла быть измерена только как степень выполнения или перевыполнения целевых показателей плана.

Оценка за план дестимулировала всех субъектов хозяйствования. Действительно, если выполнение плана является главным критерием для получения денег и наград, то все оказываются заинтересованными в занижении своих возможностей, получении низких плановых заданий и завышении потребностей в ресурсном обеспечении выполнения плана. Эффективность производства, интересы потребителей становятся гораздо менее значимыми по сравнению с выполнением планового задания. Вся система начинает работать на показатель.

Столкнувшись с таким феноменом, советские экономисты уже в 1950-х гг. начали бурные дискуссии относительно «правильных» показателей, которые более точно отражали бы вклад предприятий, отраслей и отдельных работников и тем самым обеспечили бы качественное повышение эффективности плановой систе-

мы. Предлагались различные показатели, проводились разного рода эксперименты (May 1990). И лишь позднее в работах ряда экономистов было сформулировано принципиально другое решение проблемы — дело не в подборе показателей, а в необходимости отказа от оценки за план (Либерман 1956, 1962; Немчинов 1962, 1963). Это был принципиальный поворот в дискуссии, однако отказаться от оценки за план советская система оказалась не способной в принципе — критерием должна была стать прибыль (или рентабельность). Но последнее требовало уже перехода к рыночному ценообразованию, что было абсолютно невозможно при сохранении советской системы.

## Годы застоя (1973–1984)

Советская система была порождением индустриальной эпохи. Эта система характеризуется доминированием крупных промышленных форм, проникающих во все сферы общественной и личной жизни; преобладанием технологий массового производства, обеспечивающих свою эффективность за счет стандартизации и эффекта масштаба, усилением монополистических тенденций в экономической и политической жизни. Экономическая политика этой системы предполагает усиление роли прямого государственного вмешательства в хозяйственные процессы, расширение роли (и доли) госсобственности, ослаблением вплоть до ликвидации конкурентных начал в экономике вообще и тенденцией к ограничению (преодолению) внешней конкуренции в частности. В промышленную эру правительства различных стран мира овладели различными инструментами развития производства, повышения производительности труда и решения ряда социальных проблем, вроде урбанизации и удовлетворения базовых потребностей населения. В СССР государству удалось успешно справиться с этими аспектами индустриализации к середине 1960-х гг.

Однако жесткость политической и экономической системы не позволила своевременно начать процесс адаптации к новым вызовам. Советская экономика была край-

не невосприимчива к нововведениям. Последнее не было тайной: в официальных документах КПСС регулярно подчеркивалась необходимость стимулирования внедрения в производство достижений научно-технического прогресса. Но все это оставалось заклинаниями, поскольку реальные стимулы ориентировали предприятия и работников всех уровней на выполнение и перевыполнение плановых заданий, чему обновление производства и научно-технические нововведения могли лишь помешать.

В результате в то время, когда в развитых рыночных демократиях через кризис происходила адаптация к новым вызовам, разрабатывались и внедрялись новые технологии, формировались новые экономические и политические институты, СССР демонстрировал устойчивые, хотя и невысокие, темпы роста и одновременно шел к тяжелому системному кризису. В СССР продолжали доминировать традиционные отрасли экономики, в то время как передовые с научной и технологической точек зрения области (например, компьютеризация и коммуникационные технологии) развивались черепашьими темпами. Господствующие позиции в экономике занимала оборонная промышленность не только потому, что того требовало положение сверхдержавы, но и в силу того, что она полностью соответствовала механизмам централизованного хозяйственного руководства (см. главу 19 в этом томе). Начиная с 1960-х гг. темпы роста советской экономики устойчиво снижались (см. табл. 2.3 и табл. 2.4).

В 1980-е гг. СССР все больше отдалялся от стран с развитыми рыночными экономиками и по объему производства, и по эффективности (см. табл. 2.5 и табл. 2.6). Это отставание носило технологический, структурный и институциональный характер (Gregory and Stuart 1986; Hanson 1992; Gaidar 2003).

## Кризис системы (1985–1990)

Следует выделить два основных фактора, определивших характер трансформационных процессов в СССР и посткоммунистической России в период 1985–1999 гг. Во-первых, СССР столкнулся с кризисом индустриального

ТАБЛИЦА 2.3
Экономический рост в России и СССР в 1913–1989 гг.

| Годы | Средние годовые темпы роста (%) | |
|---|---|---|
| | Национальный доход (официальные данные) | Национальный доход (альтернативные данные) |
| 1913–1921 | –10,7 | –10,7 |
| 1922–1940 | 15,3 | 8,5 |
| 1941–1950 | 4,7 | –0,6 |
| 1951–1960 | 10,3 | 9,3 |
| 1961–1970 | 7,0 | 4,2 |
| 1971–1980 | 4,9 | 2,1 |
| 1981–1985 | 3,6 | 0,6 |
| 1986–1989 | 2,7 | — |

Источники: *Report of the Commission for Study of the Soviet Economy set up by the G7 in Dublin* (1990), цит. по: Ясин (2002), 61. Альтернативные данные см. в: Попов и Шмелев (1989).

ТАБЛИЦА 2.4
Соотношение фактических и плановых темпов прироста основных экономических показателей (%)

| Показатель | 1966–1970 | 1971–1975 | 1976–1980 | 1981–1985 |
|---|---|---|---|---|
| Объем промышленного производства | 103 | 91 | 67 | 77 |
| Объем продукции сельского хозяйства | 84 | 68 | 56 | 42 |
| Производительность труда в промышленности | 93 | 87 | 55 | 74 |
| Производительность труда в сельском хозяйстве | 87 | 20 | 53 | 34 |
| Реальные доходы | 110 | 80 | 85 | 67 |
| Оборот розничной торговли | 120 | 86 | 84 | 70 |

Источник: Поцелуев (1997), 413.

ТАБЛИЦА 2.5
Показатели продуктивности сельского хозяйства в СССР, России, Западной Европе, США и Канаде

| | Западная Европа | США | Канада | СССР | РСФСР |
|---|---|---|---|---|---|
| Урожайность зерновых, в ц/га | | | | | |
| 1970 | 27,9 | 31,6 | 21,1 | 15,7 | 13,7* |
| 1989 | 45,8 | 44,8 | 21,2 | 18,9 | 16,1 |
| 1989 по сравнению с 1970 | 1,64 | 1,42 | 1,00 | 1,20 | 1,18 |
| Надои молока на одну корову в кг за год | | | | | |
| 1970 | 3269 | 4423 | 3256 | 2110 | 2328** |
| 1989 | 4059 | 6533 | 5806 | 2555 | 2773** |
| 1989 по сравнению с 1970 | 1,24 | 1,48 | 1,78 | 1,21 | 1,19 |

* В среднем за 1971–1975 гг.
** За исключением лесного хозяйства.

Источники: *Народное хозяйство СССР в 1985 г.* (Москва: Финансы и статистика, 1986); *Народное хозяйство СССР в 1990 г.* (Москва: Финансы и статистика, 1991); *World Agriculture. Trends and Indicators, 1970–1989* (Washington, DC: USDA, 1990), приведено по: Гайдар (2006), 211.

ТАБЛИЦА 2.6
Агрегированные показатели объема производства и производительности труда в США и СССР в 1987 г.

| | США | СССР | СССР/США |
|---|---|---|---|
| | | | (США = 100) |
| ВВП (млн долл. 1990 г.) | 5 093 396 | 1 965 457 | 38,6 |
| Численность населения (тыс. человек) | 243 942 | 283 100 | 116,1 |
| ВВП в расчете на душу населения (долл.) | 20 880 | 6493 | 33,3 |
| Численность занятых (тыс. человек) | 114 697 | 138 121 | 120,4 |
| ВВП в расчете на одного занятого (долл.) | 44 407 | 14 230 | 32,1 |
| Количество рабочих часов в расчете на одного занятого в год | 1608 | 1700 | 105,7 |
| ВВП в расчете на час рабочего времени (долл.) | 27,62 | 8,37 | 30,3 |

Источники: Для ВВП (скорректированного по ППС) и численности населения — Maddison (1995); занятость в США — OECD (1994); занятость в СССР — *Народное хозяйство, Госкомстат* (1990), 100 и 449.

общества, что поставило в повестку дня необходимость системных изменений. Во-вторых, трансформация приняла форму полномасштабной революции, сопоставимой по своему характеру и глубине с великими революциями прошлого. Если первый фактор предопределяет направленность и характер трансформации, то второй — ее форму. Оба этих фактора являются принципиально важными для понимания существа советско-российской трансформации.

В результате длительной политической борьбы и экономических дискуссий в России была сформулирована модель индустриализации, в которой абсолютно доминировали тенденции централизма и этатизма. Идеология и практика индустриального рывка, монополию на которую в силу ряда исторических причин получили большевики, позволяла им оставаться у власти на протяжении нескольких десятилетий. Эта власть была основана на насилии и терроре, она отрицала любые формы демократии и либерализма. Однако общество было готово если не принимать, то терпеть такую ситуацию — до тех пор пока деятельность большевиков отождествлялась с миссией модернизации и индустриализации.

Трудно сказать, насколько идеологическая нацеленность на индустриализацию обеспечивала существование советской модели. Но очевидным является то, что развал советской системы произошел именно тогда, когда задачи индустриальной фазы были исчерпаны и на повестке дня стояло формирование основ постиндустриального общества. С решением этой задачи советская система справиться оказалась неспособна, что и предопределило ее крах.

Неспособность СССР к эволюционной трансформации, приведшей к системному кризису и полному развалу страны, стала результатом трех важнейших особенностей советского строя.

Во-первых, институциональная жесткость системы, ее нацеленность на выполнение централизованно устанавливаемых показателей, прежде всего количественных. На этапе индустриализации, эта особенность позволила осуществить быстрые преобразования в мобилизационном режиме, способствуя превращению СССР в индустриальную сверхдержаву. Теперь эта же систе-

ма не позволяла вовремя реагировать на вызовы новой эпохи. Обновление, подстройка под новые вызовы требовали децентрализации решений, а главное — отказа от фетишизации количественных ориентиров при оценке деятельности фирм. Такого советская система позволить себе не могла, так как иных критериев оценки хозяйственной деятельности у нее не было.

Во-вторых, отсутствие в ней механизмов обратной связи, которые способны вовремя дать сигналы о назревших переменах и стимулировать начало реформ. Тоталитарная власть, запрет на свободу слова, создавая комфортные условия высшей власти не позволял получать своевременную информацию о протекающих в стране и в мире процессах. Ни отставание СССР от западных стран, ни реалистичные пути экономической трансформации не могли быть темой обсуждения не только в обществе, но и во властной элите.

В-третьих, зависимость советской системы от дешевых ресурсов вообще и от нефтегазового комплекса в частности. Можно было позволить себе не заниматься всерьез никакими реформами, поскольку начало трансформационного кризиса на Западе совпало со скачком нефтяных цен и вводом в строй в СССР богатейших западносибирских месторождений. Мощный поток иностранной валюты («нефтедолларов») позволил более или менее стабильно прожить десятилетия, но результатом его стало резкое усиление зависимости советской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры. В результате попытка системного реформирования советской экономики, предпринятая в 1965 г. и получившая название косыгинской реформы (или реформы Либермана), была свернута.

Устойчивость системы, основанной на эксплуатации природных ресурсов и не имеющей современных механизмов «обратной связи», оказалась эфемерной. Она могла функционировать лишь постольку, поскольку сохранялась благоприятная окружающая политическая и экономическая среда. Первый же серьезный кризис — резкое падение цен на нефть в середине 1980-х гг. в сочетании с войной в Афганистане — привел ее к гибели. Приведенные в табл. 2.7 данные свидетельствуют об ухудшении бюджетных показателей СССР.

ТАБЛИЦА 2.7
Основные показатели бюджета СССР в 1985–1990 годов.
(в млрд руб.)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ВНП *(фактические цены)* | 777 | 799 | 825 | 875 | 943 | 1010 |
| Доходы госбюджета | 372,6 | 371,6 | 378,4 | 378,9 | 401,9 | 471,8 |
| % к ВНП | 48,0 | 46,5 | 45,9 | 43,3 | 42,6 | 47,2 |
| В том числе союзный бюджет | 191,7 | 186,0 | 184,9 | 169,6 | 158,2 | 210,5 |
| % к доходам консолидированного бюджета | 51,4 | 50,0 | 48,7 | 44,8 | 39,4 | 44,6 |
| Расходы | 386,5 | 417,1 | 430,9 | 459,5 | 482,6 | 513,2 |
| В том числе союзного бюджета | 202,9 | 222,9 | 237,5 | 245,3 | 244,6 | 240,5 |
| % к расходам консолидированного бюджета | 52,5 | 53,4 | 55,1 | 53,4 | 50,7 | 46,9 |
| Расходы на народное хозяйство и оборону | 228,2 | 245,4 | 247,1 | 263,0 | 276,7 | 266,6 |
| % к общему объему расходов | 59,0 | 58,8 | 57,3 | 57,2 | 57,3 | 51,9 |
| Дефицит госбюджета | 13,9 | 45,5 | 52,5 | 80,6 | 80,7 | 41,4 |
| % к ВНП | 1,8 | 5,7 | 6,4 | 9,2 | 8,6 | 4,1 |
| % к доходам союзного бюджета | 7,3 | 24,5 | 28,4 | 47,5 | 51,0 | 19,7 |

Источник: Ясин (2002), 104–105.

Кризис, начавшийся в 1980-х гг., стал кризисом советской модели модернизации. Выяснилось, что эффективность этой модели ограничивается рамками догоняющей индустриализации. Теперь предстояло найти механизмы, обеспечивающие постиндустриальный рывок. А эти механизмы существенно отличаются от механизмов догоняющей индустриализации.

Решению задач, связанных с модернизацией, препятствовал и системный кризис — в экономике, политике и идеологии. Популистская экономическая политика последнего советского правительства, проводившаяся с середины 1980-х гг., привела к возникновению макроэкономического кризиса, выразившегося в крахе бюджетной и денежной систем, высоких темпах инфляции и спаде производства.

Во-вторых, рассматриваемый нами кризис привел к падению коммунистической экономической системы

и началу перехода к рыночной экономике. Это был уникальный эксперимент — никогда в мировой истории (в том числе в экономической истории) не осуществлялся переход от тотально огосударствленной экономики к рыночной.

В-третьих, произошел крах государства — кризис типичный для всех полномасштабных социальных революций (Мау и Стародубровская 2004). Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и представляет собой сущностную характеристику революции. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей посткоммунистических реформ (гораздо более важной, чем задачи экономические). Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к гораздо более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран.

Постиндустриальный характер кризиса предопределил и общую направленность реформаторских мероприятий в области экономики и политики. Уже с 1987 г. предпринимались шаги в направлении либерализации различных сторон общественной жизни. Если индустриальная эпоха вообще и, в частности, решение задач догоняющей индустриализации предполагали активизацию мобилизационных усилий, концентрацию ресурсов в секторах, обозначавшихся как «точки роста», то постиндустриальная эпоха требует активизации творческого, адаптационного потенциала людей и фирм, всемерного развития человеческого капитала. Это объясняет, почему все правительства СССР и России, безотносительно к их партийной ориентации, продолжали курс на либерализацию — более или менее последовательную.

В переплетении этих кризисов состоит важная особенность посткоммунистической России. Каждый из этих процессов не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из историче-

ского опыта самой России[4]. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно их переплетение создавало те своеобразные процессы, которые обусловливали специфику российской трансформации. Политика перестройки, инициированная новым лидером партии и главой государства М.С. Горбачевым в 1985 г., отчасти была направлена на преодоление перечисленных выше кризисных явлений и улучшение экономического положения страны посредством укрепления коммунистической системы. Но ее непредвиденные последствия привели к углублению кризиса и содействовали распаду СССР.

Период перестройки может быть разделен на два этапа:

> Этап I (1985–1988). Время нарастающего бюджетного кризиса и все большего отставания России от развитых стран. Поиск концепции реформ, способных реанимировать коммунистическую систему, не меняя базовых характеристик ее функционирования. Моральное оздоровление плюс структурный маневр. В логике революционного процесса популярное правительство, пользуясь своей популярностью, пытается реализовать старые наработки. В экономической сфере усиливается разбалансированность. В политической — поляризация интересов от мобилизационной модели до либерально-демократической.
>
> Этап II (1989–1991). Углубление экономических реформ. Выход за традиционные рамки коммунистической системы при сохранении тезиса о приверженности «социалистическому выбору». Начало пересмотра коммунистической ортодоксии по отношению к собственности, начало конституционных реформ. Период политической либерализации (гласность); политика начинает доминировать над экономикой. Усиление групп интересов на фоне ослабления федеральной власти.

Перестройка объективно провозгласила решение дилеммы «эффективность — власть» в пользу эффективности и, таким образом, стала первым шагом в направлении реального демонтажа командно-административной

4. Задача перехода от монолитного государственного народного хозяйства к рыночной экономике стояла в повестке дня большинства социалистических стран.

системы и ориентации на внедрение рыночных механизмов саморазвития, конкурентного рынка.

Качественное отличие перестройки от предыдущих попыток модернизации системы состояло в том, что меры по экономическому реформированию страны были подкреплены глубокой политической реформой, включавшей распространение гласности (свободы слова), демократизацию политической системы, свободные выборы в парламенты всех уровней и отказ от однопартийной политической системы. Изменение политической системы призвано было стать гарантом необратимости экономических преобразований.

Результатом такой политики стала потеря управляемости экономикой (в том числе «война бюджетов», отразившая противостояние федерального центра и республик), быстрое нарастание дисбалансов и дальнейшее раскручивание экономического кризиса в отсутствие реальных механизмов влияния государства на экономику и вертикали власти в целом. 1991 год (провал путча под лозунгами возврата к жесткой вертикали власти, распад СССР) знаменует собой точку невозврата. Советская экономика рухнула вместе с крахом советского государства.

## Выводы

Начало современного экономического роста, относимое обычно к XVII–XVIII вв., отчетливо выявило отсталость России от стран Западной Европы. Это предопределило ключевую проблему экономического развития страны и экономической политики ее правительств начиная с рубежа XVII–XVIII вв. — преодоление отставания, сокращение отрыва от наиболее развитых стран Европы и мира, что иначе можно определить как «догоняющая модернизация». Впервые эта задача была отчетливо сформулирована Петром Первым (1682–1725), который осуществил комплекс экономических и технологических преобразований на основе заимствования соответствующего западноевропейского опыта.

Наличие существенного отставания от наиболее развитых на тот момент государств изначально поставило

ТАБЛИЦА 2.8
Структура занятости в основных отраслях экономики России в сравнении с зарубежными странами (в %)

| Год | США | Франция | Германия | Голландия | Великобритания | Япония | Россия |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Сельское, лесное и рыбное хозяйство | | | | | | | |
| 1820 | 70,0 | — | — | — | 37,6 | — | — |
| 1870 | 50,0 | 49,2 | 49,5 | 37,0 | 22,7 | 70,1 | — |
| 1913 | 27,5 | 41,1 | 34,6 | 26,5 | 11,7 | 60,1 | 70,0 |
| 1950 | 12,9 | 28,3 | 22,2 | 13,9 | 5,1 | 48,3 | 46,0 |
| 1992 | 2,8 | 5,1 | 3,1 | 3,9 | 2,2 | 6,4 | 17,0 |
| Обрабатывающая и горная промышленность, строительство и обслуживание коммунального хозяйства | | | | | | | |
| 1820 | 15,0 | — | — | — | 32,9 | — | — |
| 1870 | 24,4 | 27,8 | 28,7 | 29,0 | 42,3 | — | — |
| 1913 | 29,7 | 32,3 | 41,1 | 33,8 | 44,1 | 17,5 | — |
| 1950 | 33,6 | 34,9 | 43,0 | 40,2 | 44,9 | 22,6 | 29,0 |
| 1992 | 23,3 | 28,1 | 37,3 | 24,3 | 26,2 | 34,6 | 36 |
| Сфера услуг | | | | | | | |
| 1820 | 15,0 | — | — | — | 29,5 | — | — |
| 1870 | 25,6 | 23,0 | 21,8 | 34,0 | 35,0 | — | — |
| 1913 | 42,8 | 26,6 | 24,3 | 39,7 | 44,2 | 22,4 | — |
| 1950 | 53,5 | 36,8 | 34,8 | 45,9 | 50,0 | 29,1 | 25,0 |
| 1992 | 74,0 | 66,8 | 59,1 | 71,8 | 71,6 | 59 | 47,0 |

Источник: Maddison (1995), 39.

ТАБЛИЦА 2.9
Отставание России по уровню среднедушевого ВВП* от Германии и Франции (в %)

| | Годы | | | |
|---|---|---|---|---|
| Страны | 1870 | 1913 | 1950 | 2001 |
| Франция | ≈60 | 63 | 46 | 50 |
| Германия | ≈60 | 63 | 55 | 48 |

* Среднедушевой ВВП: до 1913 г. по Российской империи в границах СССР, 1870 г. — 1023 долл., 1913 г. — 1488 долл.; для 1950 г. — СССР, 2834 доллара; для 2001 г. — по Российской Федерации, 3650 долл.

Источники: Данные о среднедушевом ВВП за 1870–1950 гг. см.: Maddison (1995). Данные о душевом ВВП за 2001 г. см.: *World Development Report 2003*. The World Bank. Данные приведены к международным долларам Geary–Khamis 1990.

Россию в положение страны «*догоняющей модернизации*». Как было показано позднее, догоняющее развитие создает для страны сложности, но и дает ряд преимуществ. Преимущества отсталости состоят в возможности использования технологических и институциональных находок наиболее развитых стран для более быстрого решения модернизационных задач отсталой страной (Gerschenkron 1962).

Российское догоняющее развитие характеризуется одной важной особенностью. Как показывают историко-экономические исследования, Россия на протяжении последних примерно 200 лет сохраняет стабильный отрыв от таких более развитых в экономическом отношении стран, как Франция и Германия (см. табл. 2.8 и табл. 2.9). Этот интервал составляет примерно 50 лет, и хотя он то несколько увеличивался, то сокращался, но в общем глубина отставания колеблется в указанных пределах. В XIX в. на эту особенность указал министр финансов России Н.Х. Бунге, а в XX в. этот феномен был подробно проанализирован Е.Т. Гайдаром (Гайдар 2005; Ананьич 2006).

Три ключевых элемента политики «догоняющей модернизации» четко сформулировал еще в середине XIX в. Дж.С. Милль, причем среди стран, которым эта политика была прямо рекомендована, называлась и Россия:

> ...во-первых, улучшение форм управления, более совершенная защита собственности, умеренные налоги и уничтожение произвольных вымогательств, осуществляемых под видом сбора налогов... Во-вторых, желаемого результата можно достичь посредством повышения уровня умственного развития народа... В-третьих, средством достижения указанных целей является внедрение заимствованных из-за рубежа ремесел, позволяющих увеличить прибыли, которые можно извлечь из дополнительного капитала... а также привлечение иностранного капитала, что делает рост производства не зависящим более от бережливости или предусмотрительности самих жителей. Эти соображения в большей или меньшей степени относятся ко всем азиатским народам, а также неразвитым в промышленном отношении районам Европы, например России, Турции, Испании и Ирландии (Милль 1980, 322–323).

Можно выделить следующие особенности догоняющего экономического развития России в XIX–XX вв. — вплоть до настоящего времени.

Во-первых, неравномерность развития отдельных секторов жизни. По некоторым параметрам и на отдельных этапах истории сближение происходит гораздо более сильное (например, военный потенциал), а по другим — сохраняется гораздо более сильное отставание (производительность труда).

Во-вторых, неустойчивость модернизационных достижений. Никогда не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах — после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад. Причем откат этот происходил не только из-за кризиса в самой России, то есть прямого ухудшения положения в данном секторе. Гораздо чаще отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее подготовленных ресурсов для очередного рывка.

В-третьих, интервал этот оказывается почти индифферентным к политическому строю и характеру правительств.

Причиной такой ситуации являлась некомплектность модернизационной политики, что непосредственно влияло на характер экономического развития страны. Власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах модернизации, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. В первую очередь решались задачи модернизации в военной сфере и в отраслях, с ней сопряженных (будь то металлургия в XVIII в., железнодорожный транспорт в конце XIX — начале XX в. или космические исследования во второй половине XX в.). На втором месте стояла экономическая модернизация, которая, естественно, должна была дать базу для решения военных задач. Меньше уделялось внимания культурной модернизации, которой начинали всерьез заниматься тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И, наконец, в значительной мере игнорировалась модернизация политических институтов, которые правящие элиты пытались консервировать на продолжительные периоды времени. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX в., в начале и в конце XX в.)

приводили к политическим реформам. Согласование экономического развития и развития политических институтов всегда проходило через кризис, принимавший иногда разрушительные революционные формы (в 1917–1921 и 1991–1993 гг.).

## Библиография


Ананьич, Б. И. (ред.). 2006. *Власть и реформы*. М.: Олма-пресс.

Бруцкус, Б. Д. 1922. «Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе», *Экономист. Вестник* XI *Отдела Русского Технического общества*. Пг., 1922. № 1. С. 49–65; № 2. С. 163–183; № 3. С. 54–72.

Гайдар, Е. Т. 1990. *Экономические реформы и иерархические структуры*. М.: Наука.

Гайдар, Е. Т. 1997. *Аномалии экономического роста*. М.: Евразия.

Гайдар, Е. Т. 2005. *Долгое время*. М.: Дело.

Гайдар, Е. Т. 2006. *Гибель империи. Уроки для современной России*. М.: РОССПЭН.

Грегори, П. и Г. Зотеев. 1991. «Экономический рост (сравнительный анализ хозяйственных систем (Россия-СССР)». *Коммунист*. № 1.

Кржижановский, Г. М. 1934. *Сочинения*. Т. 11. М.: Энергоиздат.

Либерман, Е. 1956. «О планировании промышленного производства и материальных стимулах его развития», *Коммунист*. № 11.

Либерман, Е. 1962. «План, прибыл, премия», *Правда*. 9 сентября.

Мау, В. А. 1990. *В поисках планомерности: Из истории развития Советской экономической мысли конца 30-х — начала 80-х годов*. М.: Наука.

Мау, В. А. 2013. Реформы и догмы: Государство и экономика в эпоху реформ и революции (1860–1920-е годы). 3-е изд. М.: Дело.

Мау, В. А., Гайдар, Е. Т., Синельников, С. Г. и др. 1998. *Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997*. М.: ИЭПП.

Мау, В. А., Стародубровская, И. В. 2004. *Великие революции от Кромвеля до Путина*. 2-е изд., доп. М.: Вагриус.

Милль, Дж. С. 1980. *Основания политической экономии*. Т. 1. М.: Прогресс.

Немчинов, В. С. 1962. «Плановое задание и материальное стимулирование», *Правда*. 21 сентября.

Немчинов, В. С. 1963. *О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством*. М.: Экономика.

Погребинский, А. П. 1959. *Государственно-монополистический капитализм в России. Очерк истории*. М.: Соцэкгиз.

Полянский, Ф. Я. 1958. *Первоначальное накопление капитала в России*. М.: Соцэкгиз.

Попов, В., и Н. Шмелев. 1989. *На переломе: перестройка экономики в СССР*. М.: РИА Новости.

Поцелуев, В. А. 1997. *История России XX столетия: Основные проблемы*. М.: ВЛАДОС Пресс.

Ясин, Е. Г. 2002. *Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ*. М.: ГУ — ВШЭ.

Bukharin, Nikolai. 1967. *The Path to Socialism in Russia*. New York: Omicron Books.

Carr, E. H. 1950–1978. *The History of Soviet Russia*. London: Macmillan.

Gaidar, E. T., ed. 2003. *The Economics of Russian Transition*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gatrell, P. 1994. *Government, Industry and Rearmament in Russia, 1900–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gershenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Gregory, P. 1982. *Russian National Income, 1885–1913*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gregory, P., and R. C. Stuart. 1986. *Soviet Economic Structure and Performance*. New York: Harper and Row.

Hanson, P. 1992. *From Stagnation to Catastroika: Commentaries on the Soviet Economy, 1983–1991*. New York: Praeger.

Jasny, N. 1961. *Soviet Industrialization, 1928–1952*. Chicago: University of Chicago Press.

Kornai, J. 1992. *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford: Oxford University Press.

Kuznets, S. 1968. *Towards a Theory of Economic Growth*. New Haven, CT: Yale University Press.

Maddison, A. 1995. *Monitoring the World Economy, 1820–1922*. Paris: OECD.

Markevich, A., and M. Harrison. 2011. "Great War, Civil War, and Recovery: Russia's National Income, 1913 to 1928", *Journal of Economic History* 71(3): 672–703.

Mau, V., and I. Starodubrovskaia. 2001. *The Challenge of Revolution. Russian Transformation in Historical Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

McNeill, J. R. 2000. *Something New under the Sun: An Environmental History of the Twentieth Century*. New York: Norton.

Nove, A. 1992. *Economic History of the USSR. 1917–1991*. London: Penguin Books.

Richman, Sheldon L. 1981. "War Communism to NEP: The Road from Serfdom", *Journal of Libertarian Studies* 5(1): 89–97.

Sokoloff, G. 1993. *La puissance pauvre. Une histoire de la Russie de 1815 a nos jours*. Paris: Fayard.

The World Bank. 2003. *World Development Report 2003*.

Werth, Nicolas. 1995. *Histoire de l'Union Soviétique de Lénine à Staline*. Paris: PUF.

## ГЛАВА 3

РИЧАРД ЭРИКСОН

# Командная экономика и ее наследие

ФОРМИРОВАНИЕ современной российской экономики проходило под воздействием множества факторов. Географическое положение страны и ее природные богатства, российская история и катастрофические события XX века — все это сыграло важную роль в определении структуры и в функционировании народного хозяйства, в характере его институтов и в проблемах, с которыми оно сталкивается.

Наиболее важное влияние на современную российскую экономику оказала предшествовавшая ей экономическая, социальная и политическая система. Родившаяся после катаклизмов, вызванных Первой мировой войной, революцией, Гражданской войной и «великим социалистическим наступлением», командная экономика была материальной основой социальной и политической жизни, направленной на осуществление утопической мечты. Она вытеснила развивавшуюся рыночную экономику Российской империи и разрушила ее институты, построив на их месте иерархически организованные и централизованно направляемые структуры, стремившиеся к установлению полного контроля не только над экономической, но и над социальной и политической деятельностью. Таким образом, командная экономика развивалась как последовательная и диаметрально противоположная альтернатива любой из разновидностей рыночной (капиталистической) экономики.

Эта политико-экономическая система, создававшаяся и функционировавшая на протяжении жизни более чем двух поколений, привела к глубоким преобразованиям в природе экономического (и социального) разви-

тия СССР. Она обусловила фундаментальные изменения в структурах капитала, труда и производства, географическом размещении субъектов экономической деятельности, характере и структуре хозяйственных взаимодействий, природе и источниках инноваций, понимании россиянами и элитой страны сущности, значения, целей и задач экономической деятельности, а также ее организации и управления. Командная экономика и впечатляющий хаос, нараставший в процессе ее распада, начавшегося в 1987 г., непосредственно воздействовали на формирование начальных условий развития современного российского рыночного хозяйства. Ее наследие оказывало влияние (в некоторых случаях прямо определяло) на политику и институты, ограничивало варианты выбора и возводило барьеры, задавая общее направление развития послесоветской экономики. Наследие командной экономики носит и материальный, и системный (структурный, институциональный и поведенческий) характер. Оно сыграло главную (но постепенно слабеющую) роль на начальных этапах развития постсоветской рыночной экономики. Часть унаследованных у нее черт (материальные и институциональные) были преодолены в последнее десятилетие, в то время как другие свойства командной экономики (институциональные, поведенческие и интеллектуальные) остаются глубоко укорененными в хозяйственную систему.

В этой главе я представляю свое понимание наследия командной экономики, его источников и причин устойчивости, а также его воздействий на российскую экономическую систему. В следующем параграфе кратко характеризуется природа системы, природа советской командной экономики, породившей в переходный период 1988–2005 гг. современное народное хозяйство[1].

---

1. Перестройка М. С. Горбачева инициировала серьезную системную «реформу», начало которой положило вступление в силу Закона о государственном предприятии (объединении) (1987 г.), разрабатывавшегося в соответствии с принятыми на XXVII съезде КПСС Основными направлениями экономического и социального развития СССР на 1986–1990 гг. и на перспективу до 2000 г., а также Закона о кооперации (1988 г.). По ряду направлений переходный период еще продолжается, что обусловлено затянувшимся преодолением последствий командной экономики. Но если говорить в общем, то его завершение можно датировать вторым президентским сроком В. В. Путина (2004–2008 гг.).

В соответствии с логикой своего функционирования и развития эта экономическая система способствовала созданию такой структуры хозяйственной деятельности, которая устанавливала ограничения и определяла направления процессов перехода. В следующем разделе рассматривается материальное наследие командной экономики, нашедшее отражение в отраслевой структуре производства, его размещении и вспомогательной инфраструктуре, а также в унаследованных технологиях. Затем мы переходим к системному наследию, отражающемуся в более широкой институциональной структуре новой экономики. Оно включает в себя обусловленное прошлым развитием отсутствие «обязательных» институтов, необходимых для функционирования рыночной экономики, а также широкий круг «лишних», дисфункциональных и контрпродуктивных институтов. В заключение рассматривается наиболее глубоко укорененное наследие командной экономики — связанные с ней убеждения, понимание и интерпретации, «экономическая культура» и поведение людей. Они структурируют и формируют решения и взаимодействия всех экономических агентов, особенно элит, определяющие экономические результаты. Это наследие и поддерживающие его институты наиболее устойчивы к изменениям. Они оказывают глубокое влияние на поступательное развитие российской экономической системы. В заключение главы обсуждается влияние, которое продолжают оказывать эти факторы, а также природа хозяйственной системы, унаследованной российской экономикой.

## Командная экономика

*В командной экономике координация хозяйственной деятельности, имеющей существенно важное значение для жизнеспособности и функционирования всего комплекса социального хозяйства, осуществляется посредством административных средств (команд, директив, постановки целей, норм и правил), а не рыночного механизма. В командной экономике экономические агенты отдельных производственных организаций действуют, прежде всего, в соответствии со специфическими директивами вышестоящих, с точки зрения административной/политической иерархии, властей, то есть согласно «принципу исполнения команд»* (Ericson 2006b, 52).

Сущность, определяющие черты и структура советской командной экономики широко обсуждались в научной литературе, посвященной сопоставлению хозяйственных систем (Grossman 1963, 1987; Ericson 1990, 1991, 2006b, 2007; Корнаи 2000). На протяжении большей части периода своего существования она представляла собой полную последовательную альтернативу рыночным системам и характеризовалась значительной государственной собственностью и сильным государственным руководством экономикой. В стремлении осуществлять исключительно «рациональное» человеческое руководство социальным, политическим и экономическим развитием, направленным на построение утопического государства, командная экономика стремилась к абсолютному контролю над всей хозяйственной деятельностью. На практике невозможность достижения этой тоталитарной цели означала, что руководство системы и ее органы исполнительной власти должны были отказаться от контроля за пределами областей, представлявших для нее первоочередной интерес, имевших решающее значение для материального производства и использования произведенных благ обществом. Но и в приоритетных областях командная деятельность должна была осуществляться плохо информированными, преследовавшими собственные цели подчиненными. Следствием основного устремления системы стало беспрецедентное влияние на экономическое поведение и неустанные усилия, направленные на его сохранение и расширение — усилия, в значительной степени определившие командную экономику.

Российская разновидность командной экономики формировалась под влиянием глубоко укорененных культурных и исторических сил (Пайпс 2012; Keenan 1986; Hedlund 1999, 2005), что обусловило социальную и политическую приемлемость ее устремлений, ее движущих сил и идей. Широко распространенный коллективизм, признание превосходства группы над индивидом, способствовал упрочению патерналистской, безусловно патримониальной политической системы, в которой государство и общество на законных основаниях контролируются «вождем» и его ближайшим окружением, а вознаграждение основывается на заслу-

гах перед государством, персонифицированным в руководителе[2]. Эти культурные характеристики усиливались благодаря огромной роли государства и его руководства (партии) и идеологически оправдывались их глубоким пониманием направления развития и законов истории. Предполагалось, что партийно-государственное руководство обладает уникальными способностями определять направление развития и управлять экономикой исходя из настоятельной потребности в ее модернизации, быстром наращивании промышленного и военного потенциала, а также в создании материальной основы будущего общества. Идеология и серьезность ситуации обусловили возникновение императива контроля, с неизбежностью задававшего логику организации и структур, определивших сущность советской командой экономики.

Императивный контроль над растущей экономикой требовал централизации (по крайней мере) всех важнейших решений. Отсюда необходимость в структурах, которые осуществляли бы реалистичное и эффективное планирование, *ex ante* координацию и *ex post* управление хозяйственной деятельностью из центра. Но поиск решения этой задачи непрерывно осложнялся, поскольку экономика развивалась, увеличивалась в размерах и становилась все более сложной, а информационные потоки, коммуникации и вычислительные способности руководства оставались ограниченными. Как оказалось, для обработки огромной по объему информации, необходимой для планирования и предоставления оперативных инструкций/команд исполнителям, требуется полная законченная иерархия, в которой информация и инструкции группируются на вершине пирамиды и дезагрегируются у ее основания. Экономическая деятельность определялась и контролировалась вложенными иерархическими структурами, каждая из которых должна была решать относительно простые проблемы

2. Возникновение этой системы объяснялось трудными внешними условиями и извечной внешней угрозой. В результате общество все время находилось на грани выживания, что требовало скоординированных социальных действий по перераспределению, направленных на самосохранение. См.: Keenen (1986), Hedlund (2005).

планирования и осуществления планов, а также обрабатывала агрегированную информацию на всех уровнях, кроме самых низких.

Эта упрощенная картина проблем экономического планирования и менеджмента позволяет сосредоточить внимание на приоритетах и достижении существенно важных целей. Однако принимаемые решения оставались «сырыми» — достаточно согласованными между собой только (в лучшем случае) в отношении агрегированных плановых показателей. При этом они систематически изолировали тех, кто принимает решения на самых высших уровнях, от последствий осуществления планов, что стало источником фундаментальной безответственности в оперативном принятии решений[3]. Кроме того, приоритетные цели достигались ценой не столь важных секторов и видов деятельности. Но и они обязаны были достигать поставленных целей, несмотря на произвольное вмешательство сверху и воздерживаясь от привлечения ресурсов, использовавшихся в приоритетных секторах, или воспрепятствования осуществлению более важных (с точки зрения высшей власти) видов деятельности. Таким образом, отличительными чертами планов, разрабатывавшихся непременно в спешке, на основе разрозненной информации, были неполнота и множество противоречий. Но это никак не должно было отрицательно повлиять на достижение приоритетных целей.

Еще одним следствием рассматриваемого нами императива контроля было разрушение рынков и рыночных институтов — основы любой экономической автономии — и замена их институтами, прямо противоположными тем, которые необходимы для должного функционирования рынка[4]. Требовались институты, способные принуждать подчиненных к исполнению планов, обеспечивать оперативное вмешательство сверху

---

3. Об этом наглядно свидетельствуют дискуссии о планировании размещения ресурсов, осуществлении плановых решений и стимулах к выполнению плана, рассматриваемые в работе А. Ноува (Nove 1986).

4. Эти существенные характеристики и их системные следствия рассматриваются в одной из моих работ (Ericson 1991). Более подробное обсуждение, в центре которого находятся политическая природа, и экономика дефицита как следствия, командной системы ведется в работе Я. Корнаи (Корнаи 2000).

и ограничивать автономию нижестоящих. Прежде всего, они должны были строго контролировать физическое размещение всех материальных и человеческих ресурсов. Для этого необходимо было жестко ограничивать возможности подчиненных выступать с несанкционированными «инициативами». Арсенал соответствующих инструментов включал в себя рационирование производственных затрат, доступа к рабочей силе и капиталу, а также жесткое ограничение эффективной власти денег и доступа к «деньгам» — в сложном общественном хозяйстве обобщенная способность распоряжаться товарами и услугами образует основу автономии любого эффективного экономического агента. Необходимо упомянуть и о жестком регулировании стимулов и параметров, направлявших размещение ресурсов на более низких уровнях вне прямого контроля центра, и строгих ограничениях на гибкость/возможности подчиненных так или иначе реагировать на возникавшие проблемы. Информация от плановиков дозировалась в соответствии с принципом служебной необходимости, а ликвидность предоставлялась только тогда, когда это считалось необходимым. Советские «деньги» были сведены к простой единице измерения и счета там, где это было возможно[5]. Все допустимые стимулы должны были соответствовать интересам (партии и) государства в интерпретации вышестоящих по иерархии, а благосостояние отдельных людей непосредственно зависело от соответствующего вклада в достижение цели вышестоящих органов[6]. При этом вышестоящие политические (партийные) органы с необходимостью обладали свободой действий (*ex post*), что позволяло им отдавать команды с целью устранения возникающих проблем и добиваться поставленных целей. Таким образом, институты командной экономики стремились блокировать все

5. Как показал опыт, за исключением чрезвычайного периода рационирования в военное время, прямое планирование потребления оказалось нерешаемой задачей; поэтому деньги играли ограниченную «активную» роль в *ex post* осуществлении планового распределения потребительских благ. См. далее.

6. Вторая экономика позволяла получать доходы, большая часть которых рассматривалась как незаконные. Но по мере старения системы альтернативные возможности обеспечения благосостояния расширялись.

несанкционированные властью инициативы, принуждая организации и граждан к действиям строго соответствовавшим отданным сверху командам (и явным, и подразумеваемым)[7].

Некоторые крупные сферы хозяйственной деятельности оказались слишком сложными или недостаточно важными для того, чтобы на них распространялось центральное планирование и прямое управление. Таким образом, домашние хозяйства и многие сельскохозяйственные организации оставались за границами официального государственного сектора, с необходимостью осуществляя свою деятельность в (отчасти) монетизированной внешней среде. Они были вынуждены иметь дело с квазирынками труда, потребительских товаров и некоторых видов сельскохозяйственной продукции. В этих секторах деньги использовались более активно, чем в сферах, находившихся под государственным управлением, что открывало возможность децентрализации инициативы, представлявшей постоянную угрозу эффективному государственному контролю[8]. Неудивительно, что степень доступности и направления использования денег должны были находиться под пристальным наблюдением и контролем (первоочередная задача двойственной советской денежной системы). Несмотря на экстраординарный уровень контроля, которого удалось добиться внутри системы (Garvy 1977), неизбежные в процессе планирования ошибки и непредвиденное развитие событий во время осуществления планов вели к увеличению объема «ликвидности» в сферах, находившихся вне централизованного контроля, подрывая плановую дисциплину и способность эффективно управлять экономической деятельностью. Отсюда все более быстрый рост второй экономики, находившейся вне пре-

---

7. Командная логика и структура смягчались неформальными «институтами» и моделями поведения людей, которым довелось жить в условиях функционирования официальных институтов. Коррупция и вторая экономика часто позволяли решать задачи по планированию из центра и координации субъектами планирования, что является необходимым условием существования командной экономики.

8. См. работы Г. Гроссмана (Grossman 1963) и Р. Эриксона (Ericson 2006b), в которых анализируются угрозы со стороны «активных» денег для функционирования командной экономики.

делов (но паразитировавшей на) планировавшегося государством командного народного хозяйства[9]. В начале переходного периода эта противозаконная (с точки зрения логики командной экономики) рыночная деятельность приобрела огромное значение, так как она стала основой и действующей моделью «рынка» и «рыночного поведения». Следует отметить, что последнее значительно отличалось от поведения, которое требуется и принято в успешно функционирующей рыночной экономической системе.

Советская командная экономика — это система, которая более всего подходит и была построена для массовой мобилизации. Она представляла собой последовательную, движимую посредством политики экономику дефицита, когда в большинстве хозяйственных взаимодействий полностью игнорировалась логика рынка. Командная экономика непроизводительна (inefficient), но эффективна с точки зрения достижения приоритетов политического руководства. Первоначально советская система продемонстрировала свою эффективность в достижении крупномасштабных, количественно измеримых приоритетов режима, целей настолько важных, что издержки могли не приниматься во внимание. Такие задачи, как индустриализация, коллективизация, урбанизация, мобилизация военного времени и послевоенное структурное восстановление, были решены в рекордно короткое время.

Системные характеристики определяют глубокую экономическую неэффективность достижений командной экономики. Очевидно, что она была неспособна на выверенные компромиссы (trade-offs) (за исключением, пожалуй, наиболее общих, агрегированных решений о выборе) между затратами и выгодами. Соответствующий выбор возможных вариантов основывается на использовании подробной и точной информации о тех или иных изменяющихся обстоятельствах, а также точных оценок всех уместных материалов и видов деятельности; отсюда необходимость *децентрализации* власти и процесса принятия решений[10]. Более того, в опре-

9. См. обсуждение в книге М. Алексеева (Alexeev 2007).
10. Эта логика четко изложена Г. Гроссманом (Grossman 1963).

деленных обстоятельствах анализ возможных вариантов выбора неизменно указывал, что некоторые из поставленных центром целей *не сто́ят* затрат, необходимых для их достижения; анализ «затраты—выгоды» подразумевает наличие ограничений на поведение, явным образом отвергавшихся советским подходом. Таким образом, экономическая эффективность и затраты неизменно должны были оставаться на втором плане, поскольку центральные власти не имели ни возможности, ни желания изменить ситуацию. Ведь в этом случае соображения эффективности подрывали бы планирование из центра и его контроль над экономическим развитием.

По мере роста советской экономики она приобретала все более комплексный характер, что затрудняло надзор и контроль из центра. Вследствие этого внутренне присущая ей низкая производительность оказывала все более сильное отрицательное воздействие на эффективность с точки зрения достижения приоритетных целей и экономического роста. Чтобы противостоять этим тенденциям и придать новый импульс экономической динамике, руководство страны использовало самые разные меры: многочисленные реорганизации, усовершенствование методов планирования, стимулирования и контроля, частичную либерализацию в различных сферах. Однако все эти действия никак не затрагивали сущностные характеристики командной системы (Schroeder 1979). Проводившиеся реформы не соответствовали логике системы в целом, и она демонстрировала разнообразные ответные реакции: преобразования либо ни на что не влияли, либо сопровождались отрицательными последствиями, после чего от них отказывались или начиналось осуществление новых частичных реформ[11]. Таким образом, характеристические особенности (Ericson 1991) системы определяли ее как логически выстроенную и устойчивую, систематически отторгавшую частичные реформы. Реальные изменения начались только после того, как эти характеристические особенности подверглись «атаке по всему фронту» во время

11. Подробное обсуждение несовместимости реформ и основных характеристик системы, что сводило на нет планы преобразований, см. в работах В. Конторовича (Kontorovich 1988, 2007).

хаотического начала перестройки, инициированной М. С. Горбачевым. И все же мы рассматриваем их как основу наследия, начальные условия трансформации российской экономики.

В следующих трех параграфах мы рассмотрим наиболее существенные аспекты доставшегося России наследия командной экономики. В первом из них описывается материальное наследие, заключенное в унаследованной структуре производства, его распределении по отраслям, качестве хозяйственной деятельности, географическом размещении производства и вспомогательной инфраструктуре. Следующий параграф посвящен изучению институционального наследия в том смысле, в котором оно понимается Д. Нортом и Л. Дэвисом (North and Davis 1971). Имеются в виду формальные и неформальные правила игры, а также разрабатывающие их и/или обеспечивающие их соблюдение организации, учреждения и группы. По сравнению с наследием, заключенным в материальных структурах, экономическое, политическое и социальное институциональное наследие укоренено значительно глубже и оказывает не менее сильное воздействие на экономическую политику, ее результаты и усилия, направленные на «модернизацию» российского народного хозяйства. В заключение мы рассматриваем менее конкретное, но играющее важнейшую роль наследие, выражающееся в понимании, поведении и культуре. В конечном счете экономические результаты определяются человеческим поведением, которое зависит от чего-то большего, чем просто ресурсы, способности, институты и рациональные расчеты. Не менее важную роль играют культурные ценности, убеждения и понимание того, что представляет собой мир в целом и каким он должен быть, что является желательным, что — законным и что — допустимым. Эти нормы и понимание образуют и ограничивают выбор, восприятие проблем, ограничений и возможностей политическими деятелями и экономическими акторами, а значит и виды решений, которые они способны принять и исполнить. В России нормы и понимание глубоко встроены в унаследованную политическую и экономическую культуру и довольно сильно отличаются от норм и интерпретаций, сформировавшихся в процессе развития рыночной экономики.

## Материальное наследие: структура производства и взаимодействия

В начале переходного периода структура экономической деятельности — места ее сосредоточения, конфигурация капитала и активов, труд и другие входные ресурсы, а также ассортимент выпуска — представляла собой наследие приблизительно 60 лет «командного» развития. Эта советская структура была создана для обеспечения централизованных планирования и контроля, быстрого промышленного роста и расширения военного потенциала. Планы и цены, на которые ориентировалась экономическая деятельность, отражали не столько экономическое понимание, сколько политические, идеологические и военные проблемные вопросы. Вследствие этого социалистические планы и цены значительно отличались от истинных экономических издержек и возможностей. В реальной действительности развитие экономической деятельности происходило под влиянием политических целей, очевидных материальных ограничений и инженерных соображений, поддерживавшихся экономически произвольными ценами. Советская система ценообразования, не отражавшая экономические (рыночные) оценки, поддерживала сложившуюся хозяйственную структуру, в значительной степени затрудняя ее анализ[12]. До тех пор пока каждая составляющая народного хозяйства выполняла установленные для нее планы по агрегированному выпуску, а также в максимально возможной степени следовала распоряжениям, учитывая назначенные ей и полученные ресурсы, экономическая система могла воспроизводить себя и расти. В то же время она не соответствовала ни одной из известных логически связных моделей экономической оценки или учета издержек[13].

Таким образом, несмотря на соответствие важнейшим плановым потребностям практически каждое производство, каждое инвестиционное решение и реше-

12. Проблема ценообразования и ее последствия обсуждаются в одной из моих работ (Ericson 1999).

13. Данное положение развивается в двух моих работах (Ericson 1990, 1991).

ние о размещении предприятий были экономически неэффективными и расточительными с точки зрения использования ресурсов, материалов, энергии, труда и капитала. Унаследованная структура производства была принципиально нежизнеспособной в любой децентрализованной внешней среде, в которой стимулы и решения о выборе основываются на рыночных оценках/ценах. Это означает, что любая настоящая либерализация цен привела бы к серьезным проблемам покрытия издержек у значительной части промышленных предприятий, следствием чего становится потребность в широком перекрестном субсидировании, позволявшем вести хозяйственную деятельность в условиях децентрализации и отсутствия указаний сверху[14]. Данный парадокс представляет собой сущность материального наследия, доставшегося России от СССР.

Советская модель роста, основанная на экстенсивном развитии и масштабном использовании входных (капитальных, трудовых и материальных) ресурсов, столкнулась с ресурсной ловушкой. Рост уже существовавших, хорошо понятных видов деятельности поглощал все доступные ресурсы, оставляя на «голодном пайке» инновационную деятельность и замедляя будущий рост. Кроме того, следствием отсутствия гомеостатических механизмов «обратной связи относительно оценок», необходимой для того, чтобы остановить приток ресурсов в сферы с низкой эффективностью, было неуклонное снижение производительности. Таким образом, господствующие позиции в экономике занимали

14. Почему возникает эта проблема? Длина цепочек создания нежизнеспособной продукции сделала отказ от них политически и социально невозможным — эта производственная деятельность имела важнейшее значение для советской системы социальной защиты населения. Быстро заменить ее системой социальной защиты, ориентированной на рынок, было никак невозможно. Остановка того или иного производства повлекла бы за собой «эффект снежного кома», который быстро распространился бы по этим иррациональным с экономической точки зрения, но материально необходимым «технологическим цепочкам». Устранение одного или нескольких звеньев цепочки привело бы к неприемлемому росту безработицы, а взаимосвязанные предприятия лишились бы необходимого им сырья, полуфабрикатов или комплектующих (если их финансовое положение не позволяло переключиться на импорт). Относительно благополучными были небольшое количество предприятий, специализировавшихся на добыче природных ресурсов.

добыча разного рода ресурсов и их обработка, тяжелая промышленность, машиностроение и промышленное строительство — «поддающиеся планированию» приоритетные промышленные отрасли. Напротив, уровень развития сельского хозяйства был низким, а небольшие по размерам отрасли, специализировавшиеся на выпуске потребительских товаров и предоставлении услуг населению, получали ресурсы по остаточному принципу. Наконец, все более тяжелым бременем, ограничивавшим потенциал экономической системы, было крупномасштабное отвлечение ресурсов на нужды военной промышленности, создание соответствующей инфраструктуры и разработку технологий. Этот гипертрофированный и экономически неэффективный военно-промышленный комплекс представлял собой важнейшее наследие, полученное от советской системы (Rosefielde 2007; см. также главу 19 настоящего сборника).

Командная экономика оставила в наследство и ряд других значительных структурных деформаций, препятствовавших развитию и должному функционированию рыночных институтов посредством воздействий, которое они призваны оказывать, на реальные экономические возможности и издержки. Например, для того чтобы облегчить планирование и опираясь на ничем не обоснованную веру в (техническую) экономию, обусловленную масштабами производства, производственная деятельность концентрировалась на крупных мощностях (производственных предприятиях) с единственными поставщиком и потребителем (звеньями технологических цепочек), что означало отказ от избыточности и создания резервов, как в случае с рыночной конкуренцией[15]. Для того чтобы упростить контроль по вертикали, подчинявшиеся центру фирмы (предприятия) состояли из единственного крупного (смежных кластеров) производства, выпускавшего ограниченный ассортимент продукции, что исключало возможность производственной экономии, обусловленной организацией, расширением видов деятельности или

15. Дискуссию в контексте конкурентной политики в постсоветской России см. в работе П. Джоскоу, Р. Шмалензи и Н. Ш. Цукановой (Joskow, Schmalensee, and Tsukanova 1994).

нетехнического масштаба. Эти крупные мощности нередко становились «стержнем» города, построенного вокруг предприятия, в котором велась минимальная вспомогательная деятельность, доступная населению. В таких случаях на предприятие возлагалась основная ответственность за предоставление общественных услуг и содержание инфраструктуры[16]. Структурным наследием этой социалистической конструкции стало убивающее эффективность социальное бремя, которое вынуждены были нести предприятия и моногорода, нуждавшиеся в значительной постоянной внешней поддержке, необходимой для сохранения жизнеспособности в рыночной внешней среде[17]. К тому же в большинстве случаев речь шла об узкоспециализированных предприятиях, занимавших близкое к монопольному положение в узких технологических цепочках; при этом они имели крупномасштабные неэффективные «подсобные производства», что отражало стремление к автаркии как необходимому условию успеха в советской системе (Guriev and Ickes 2001; Ickes and Ofer 2006).

На общегосударственном уровне стремление предприятий к автаркии и к полной экономической независимости привело к гипертрофированному развитию промышленности, «переиндустриализации» по сравнению с рыночными экономиками[18]. Оно нашло отражение в чрезмерных мощностях по производству основных промышленных материалов и интенсивному их использованию; в избыточных мощностях в неэффективном машиностроительном и металлообрабатывающем секторах; в неэффективном, ресурсоемком и низкопроизводительном сельском хозяйстве; в энерго- и материалоемком промышленном производстве; и в предприятиях,

---

16. См.: Commander and Schankerman (1997) и обсуждение данных обследования предприятий в Haaparanta et al. (2003).

17. Во время экономического спада в 2009 г. жизнеспособность многих из этих городов и возможные политические и человеческие последствия их банкротства вызвали глубокую озабоченность в обществе и правительстве. См.: “Pikalyovo Touches on Plight of Russia’s ‘Monocities’”, RT.com, June 17, 2009.

18. Классические таблицы, демонстрирующие относительные размеры отраслей экономики см. в работах А. Ослунда (Ослунд 1996), а также В. В. Лазарева и П. Грегори (Lazarev and Gregory 2007). См. также: Gregory and Stuart (2001).

специализировавшихся на производстве очень узкого ассортимента технически относительно простой продукции в соответствии с установленным планом. Кроме того, предпринимавшиеся каждым агентом усилия, направленные на то, чтобы обезопасить себя от внешних шоков и неопределенности, а также от жесткости системы планирования, привели к созданию огромных запасов неиспользовавшихся и во многих случаях непригодных к применению (отчасти) скрытых резервов материальных ресурсов, инвестиционных материалов, труда и станочного оборудования, а также крупным объемам незавершенного строительства промышленных мощностей[19]. В дальнейшем отсутствие экономических критериев относительной ценности или устаревания привело к сохранению практически всего установленного капитального оборудования, всех предприятий и мощностей, что нашло выражение в возрастной структуре и нерациональном использовании основных фондов; это было тем более неприемлемо, что рыночные издержки должны были покрываться из выручки, полученной от использования этих фондов[20]. Деформация структуры капитала нашла дальнейшее отражение в структуре и распределении занятости по местонахождению, а также в использовании этого фактора, что привело к иррациональному рассеянному строительству инфраструктурных объектов. Эксплуатация последних находилась на низком уровне в силу размытости ответственности, вызванной отсутствием реальных владельцев, которые отвечали бы за их использование[21].

Еще одним следствием отсутствия хоть какой-то реальной экономической оценки было географическое размещение промышленной и другой экономической деятельности в соответствии с удобством для плановиков

---

19. См. анализ советской системы поставок материалов и оборудования в одной из моих работ (Ericson 1979). В применении к промышленности этот феномен рассматривается А. Ноувом (Nove 1986).

20. В 1990 г. доля полностью изношенных основных фондов достигла 46,4%, а норма их замены составляла 7% в год; доля машин и оборудования с возрастом более 15 лет превышала 26%, при этом коэффициент выбытия составлял менее 2% в год. См.: IMF et al. (1991), Росстат (2003: 253–254).

21. Прекрасную иллюстрацию этого положения см. в обзоре Э. Лукаса (Edward Lucas, “Putin’s Choice”, *The Economist*, July 19, 2001).

и исходя из соображений безопасности/обороны, независимо от реальных транспортных возможностей, местоположения и других альтернативных издержек, что означало огромную растрату общественных ресурсов[22]. Одно из устойчивых последствий этого — сохраняющиеся по сей день «закрытые» города, «академгородки» и «наукограды», а также моногорода, построенные вокруг одного-двух крупных предприятий, на которых работает бóльшая часть жителей. В постсоветской рыночной внешней среде многие из них (за исключением расположенных вблизи металлургических комбинатов или предприятий по производству энергетических ресурсов) оказались нежизнеспособными. Основным источником их выживания стали крупные субсидии, которые выплачиваются под нажимом государства[23]. Это наследие усугублялось отсутствием в командной экономике таких фундаментальных вещей, как реальная торговля, финансовое посредничество, банковское обслуживание, а также рыночные деловые услуги и, конечно же, потребительские услуги за исключением самых элементарных (см. обсуждение в следующем параграфе).

Наиболее наглядно это структурное наследие советского «развития» предстает в Сибири. Обширная территория, огромный ресурсный потенциал и отсутствие ограничений, налагаемых предшествующим развитием, создали условия для практически ничем не ограниченных экономических потерь, повторения ошибок во все увеличивающихся масштабах, расточительства и ненужной хозяйственной деятельности. При этом все вышеперечисленное не оказывало непосредственного отрицательного воздействия на остальную экономику.

---

22. Примеры включают в себя неустойчивую региональную/местную автаркию в производстве продовольствия, выбор для размещения производств внутренних и северных территорий с очень суровым климатом, а также концентрацию обрабатывающей промышленности без учета издержек, связанных с обеспечением предприятий входными ресурсами и необходимостью организации поставок готовой продукции. Некоторые из этих примеров рассматриваются в работах К. Гэдди (Gaddy, 2001) и Ф. Хилл и К. Гэдди (Hill and Gaddy 2003).

23. Проблемы одного из моногородов стали достоянием гласности благодаря прямому вмешательству В. В. Путина. См. например, «Российские города не хотят повторять судьбу Пикалево», Gazeta.ru, 20 июля 2010 г.; Kostomarova and Blake (2009).

Таким образом, развитие Сибири, никак не связанное с истинными экономическими издержками, породило предельный случай нежизнеспособной промышленности, за исключением отраслей, связанных с добычей природных ресурсов. Обрабатывающая промышленность Сибири и Дальнего Востока вынуждена была нести дополнительные строительные, эксплуатационные и операционные издержки, вызванные холодным климатом, включая масштабные аварии, поломки и сбои в функционировании, вызванные погодными условиями; феноменально высокие транспортные и коммуникационные затраты, неизбежные на обширной необжитой территории, а также издержки связанные с обслуживанием инфраструктуры[24]. Она страдала и от общего отсутствия взаимодополняющих видов экономической деятельности, которые обеспечивали бы бесперебойное, гладкое течение производственных процессов, а также в разумной степени комфортабельную жизнь рабочих (составлявших рабочую силу предприятий) и их семей.

Таким образом, развитие Сибири, выражавшееся в расширении добычи и использования ресурсов, основывалось исключительно на «административно-военных/безопасности» соображениях без учета человеческих, материальных, финансовых, экологических и других издержек. Пока существует командная экономика, эти издержки могут игнорироваться, оставаясь за «завесой незнания». Но крах системы приводит к тому, что затраты проявляются все более отчетливо, так как в отсутствие должных действий они утяжеляют бремя перехода, «впитывают» в себя ресурсы и причиняют очевидную боль. Современное положение в Сибири и ее дальнейшее развитие обсуждаются в главе 28 настоящего сборника.

Фундаментальное наследие советской системы состояло в том, что экономические ресурсы, потенциал и мощности, доставшиеся переходной России, были связаны с деятельностью, характеризующейся очень высокой степенью расточительности, которая велась в принципиально иррациональных местах и конфигурациях, в от-

24. См. исследование развития советской Сибири в книге Ф. Хилл и К. Гэдди (Hill and Gaddy 2003).

сутствие структур и институтов, необходимых для того, чтобы облегчить их перераспределение в направлении новой, создающей ценность хозяйственной деятельности. Россия унаследовала микро- и субмикроструктуру производства — капитала, труда, мощностей (деловых способностей) и взаимодействий — в основном неспособную покрывать истинные издержки производства. Расточительная структура характеризуется непомерными обязательствами относительно существующих экономических ресурсов и взаимосвязанной посредством хрупкой, тонкой (сингулярной), негибкой сети (в прошлом планировавшихся) взаимодействиями, поддерживающими «воспроизводство» данной структуры. Кроме того, (частная) деятельность, осуществлявшаяся вне пределов этой структуры, носила в значительной степени маргинальный, паразитический характер и основывалась на использовании иррациональности промышленной структуры и встроенных в нее «плановых» оценок.

## Институциональное наследие

Командная экономика оказала определяющее воздействие и на институциональную среду переходного периода в России. Распад СССР привел к быстрой трансформации многих формальных институтов, в то время как большинство неформальных (способов действий и взаимодействий организаций и агентов) остались в основном неизменными, сопротивляясь переменам и воздействуя на операции новых формальных институтов в сторону большего их соответствия унаследованным пониманию, отношениям и процедурам. Там где были введены новые организационные формы и правила, их содержание и характер функционирования первоначально определялись в большей степени установками и пониманием, унаследованными и от СССР, и от царской России, а не формальными западными моделями, на которых основывались вводившиеся формы и правила. Об этом свидетельствует медленное и частичное введение ключевых институциональных механизмов, необходимых для обеспечения функционирования современной рыночной экономики.

## Экономическое наследие

Советское экономическое институциональное наследие возникло из систематического устранения и криминализации рыночной инфраструктуры и видов деятельности, что обусловило отрицание постсоветским хозяйством важнейших контрактных, финансовых и рыночных распределительных институтов. Более того, на их место пришли полученные в наследство институты, активно препятствовавшие развитию современного рынка.

Говоря об институциональном наследии, мы обязаны, в первую очередь, упомянуть о первоначально отсутствовавших правах собственности, появление которых характеризовалось тем, что они приобрели незавершенный двойственный характер. Исходно формальными правами на производственную собственность обладало исключительно советское государство. При этом его права были абсолютными, но неопределенными, поскольку все зависело от того, какую их интерпретацию предложили агенты государства. У рабочих оставалось сильное рудиментарное чувство, что они являются собственниками средств производства, повлиявшее на подход к массовой приватизации, но не имевшее четкого и ясного функционального содержания. Таким образом, распад советской системы привел к возникновению хаотических, сомнительных с правовой и социальной точек зрения процессов и средств приобретения производственной собственности. Неудивительно, что появились и серьезные сомнения относительно гарантий ее сохранности[25]. Сложившееся положение может быть охарактеризовано как отсутствие свободных и прозрачных отношений собственности, сомнительная возможность принуждения к соблюдению прав собственности (за исключением лиц с хорошими политическими связями, а также тех, кто готов применять частные средства насилия) и общее отсутствие защиты контрактов и правоприменения. Все это породило в высшей степени ограни-

25. В работе С. Хедлунда содержится острая дискуссия о том, как институциональное и поведенческое наследие деформировали процесс приватизации и его результаты (Hedlund 2001). См. также: Black, Kraakman, and Tarasova (2000).

ченные поведенческие горизонты, следствием чего стали минимизация инвестиций и стремление получить выгоды в возможно более короткие сроки. К тому же для того, чтобы участвовать в сложной хозяйственной деятельности, экономические агенты должны были использовать свои социальные и политические связи, личные взаимоотношения и сети, основывавшиеся на внеэкономических и не предусмотренных законом средствах контрактного принуждения[26]. Отсюда стремление уже существовавших организаций опереться в своей деятельности в большей степени на унаследованные сетевые структуры и поддерживать унаследованные связи и виды деятельности, ограничивая участие в предпринимательской реструктуризации и исследованиях рынка[27].

Кроме того, советская экономика оставила России очень маленький по размерам частный сектор, значительная часть которого была неофициальной. Осенью 1991 г. доля негосударственного сектора в общем объеме промышленного производства не превышала 2,5%; на кооперативы приходилось всего около 3% несельскохозяйственной занятости (Иванов и Колбасова 1992). В 1992 г. в «легальном» малом бизнесе было занято немногим более 10% несельскохозяйственной рабочей силы; при этом в Москве или Петербурге на долю малого бизнеса приходилось свыше 25%[28]. Значительная его часть находилась под контролем уголовного

---

26. Более подробно этот вопрос рассматривается в работе Р. Эриксона (Ericson 2006a), в которой приводятся дополнительные ссылки. О применении силы в хозяйственных отношениях см., например, работу В. В. Радаева (Радаев 1998). Соответствующие случаи в розничной торговле на примере трех российских городов анализируются Т. Фраем и Е. В. Журавской (Frye and Zhuravskaya 2000). О длительной практике заказных убийств, связанных с хозяйственной деятельностью, рассказывается в различных изданиях Джеймстаунского фонда, в частности в статье, опубликованной 10 августа 2001 г. «От Москвы до Владивостока: заказные убийства используются повсеместно» ("From Moscow to Vladivostok, Contract Killings Are Common", Jamestown Foundation Monitor 7(154)).

27. Безусловно, имели место и исключения, в частности в секторах, не относившихся к приоритетным (в условиях командной экономики залогом успеха в этих сферах была предприимчивость). Соответствующие примеры в условиях переходного периода см. в работе Г. Крюгера (Krueger 2004).

28. OECD (1997). В Польше, напротив, на долю частного сектора приходилось 29% занятости в промышленности, 40% общей занятости, а также 16% объема промышленного производства и 30% совокупного объема выпуска (Ernst, Alexeev, and Marer 1996).

или партийного «рэкета», а оставшиеся предприятия принадлежали ко второй, или теневой, экономике[29]. Поскольку одним из условий осуществления централизованного планирования было наличие единственных поставщиков и пользователей, уникальных транспортных связей и организаций оптовой торговли, а также минимальных промежуточных складских запасов, ключевое экономическое наследие заключалось в отсутствии избыточно плотного набора сетей хозяйственных взаимодействий. Кроме того, фундаментальная несообразность денег и крупномасштабной экономической (в первую очередь, производственной) деятельности означала отсутствие должной банковской или финансовой системы, выполнявших бы посреднические функции. Таким образом, отречение от системы централизованного планирования и распределения, исчезновение иерархических контролирующих структур КПСС и Госснаба, а также прекращение деятельности монобанка лишили экономических агентов возможностей торгового и финансового выбора, существенно важных для функционирования современной рыночной системы.

Естественным следствием этого стало в высокой степени персонализированное и политизированное посредничество, нацеленное прежде всего на преодоление политических барьеров и извлечение ренты участниками сделок. Экономические агенты превратились в объекты оппортунистической эксплуатации со стороны отдельных людей и групп, объединенных личными связями. Основой этих посреднических сетей были должности, которые занимали их члены в советской системе, или их положение в уголовном мире. Отсюда высокая первоначальная фрагментарность большинства рынков и высокая зависимость от расположения и поддержки местных и региональных властей. На общенациональных рынках сравнимым политическим влиянием пользовались органы власти федерального уровня.

Условная, политизированная природа прав собственности, завещанных советской системой, нашла отражение и в полном отсутствии системы корпоративного управления на высшем уровне, которая защищала бы ин-

29. См.: Handleman (1995), Долгопятова (1998), Волков (2005).

тересы миноритарных внешних собственников. Первоначально те, кто установил контроль над предприятиями, их новые хозяева, могли действовать совершенно самостоятельно. Их не ограничивали ни закон, ни регулирование, ни рыночная традиция, и новые владельцы обладали полной свободой использования исключительно в своих личных интересах или экспроприации активов и денежных потоков. Они ничем не отличались от всемогущих советских директоров, за исключением того, что были свободными от указаний начальников из министерств и партийной дисциплины[30]. Все это подрывало основы новых инвестиций и базис более широкой легитимности хозяйственной деятельности. В результате новые хозяева и их предприятия приобрели повышенную политическую гибкость, поскольку рассматривались политическими силами как объекты возможной «справедливой» экспроприации.

Влияние этого наследия усиливалось отсутствием практики беспристрастного (с участием третьей стороны) разрешения споров[31]. Подобно тому, как советские первые секретари, а также административные и партийные функционеры имели возможность диктовать условия разрешения конфликтов, равно как и интерпретировать и осуществлять планы, в переходный период политические агенты направляли усилия на то, чтобы повлиять на решения, принимаемые судебными органами и регуляторами. В результате исход споров о собственности и контрактах в равной степени определялся как существом дел, так и политическими отношениями и влиянием[32]. Данная практика в значительной степени была продолжением советского «телефонного права». Таким образом, если у экономических агентов, вступивших в хозяйственные отношения, возникала потребность в принуждении контрагентов к соблюдению со-

---

30. Развитие поведения новых хозяев в переходный период прекрасно описывается в работе Б. Блека, Р. Кракмана и А. Тарасовой (Black, Kraakman, and Tarasova 2000).

31. Обсуждение правового наследия и ситуации, сложившейся в переходный период, см. в: Ryterman and Weber (1996), Hendley et al. (1997), Sachs and Pistor (1997).

32. Одним из последних примеров этого является уничтожение в 2004–2006 гг. ведущей частной нефтяной компании «ЮКОС».

глашений, контрактов и/или осуществлению платежей, они были вынуждены полагаться на самих себя, на политическую или на уголовную защиту. Первоначально виды деятельности, в наибольшей степени нуждавшиеся в устойчивой правовой основе, такие как предусматривающие использование финансовых активов, торговля недвижимостью и создание или ликвидация субъектов хозяйствования, должны были функционировать едва ли не в вакууме, движимые исключительно смелостью предпринимателей и их готовностью применять в случае необходимости экстраординарные, не предусмотренные законом, средства. Естественным следствием этого была подразумеваемая, а во многих случаях и явная, криминализация значительной части частной хозяйственной деятельности, что было продолжением советского наследия теневого рыночного поведения.

Изначально это дисфункциональное экономическое наследие усиливалось доставшимися от командной системы организационными и институциональными характеристиками, включая:

1. продолжавшееся в течение относительно длительного времени функционирование советских экономических организационных структур под контролем старых номенклатурных должностных лиц или их близких друзей и родственников;
2. первоначально сохранявшуюся государственную «собственность» на едва ли не на все производственные активы; внутренне присущая им неэффективность (см. обсуждение выше) еще более усугубилась вследствие краха советских плановых и контролирующих структур;
3. монополизацию производства на товарном уровне, которая во многих случаях поддерживалась сингулярными, зачастую бессмысленными с экономической точки зрения связями на переживавшем период распада рынке советских продавцов;
4. советское в своей основе сегментирование рынков, осуществлявшееся исходя из планировавшихся сверху связей; отсюда ошибочное направление и низкий уровень развития транспортной и коммуникационной инфраструктуры;

5. отсутствие реальных, эффективных денег, обусловленное сохранением «сегментирования по обороту» (двойственной денежной системой), отсутствие контроля над денежной эмиссией (включение в «рублевую зону» эмиссии, осуществлявшейся другими республиками), а также инструментов и институтов посредничества.

Естественно, что в первые годы послесоветской трансформации это институциональное наследие подвергалось давлению и изменялось. Где-то его влияние в той или иной степени уменьшилось, где-то советское наследие полностью исчезло. Тем не менее первоначально оно стало структурной и институциональной средой, заполнившей институциональное пространство и вытеснившей институты, необходимые для должного функционирования рыночной экономики. Это наследие отражало экономический и социальный капитал, материальные сети, а также сети связей и отношений, систематически оказывавших отрицательные воздействия на развитие функциональных рыночных отношений, затрудняя внедрение и развитие новых, ориентированных на рынок институтов и поддерживавшего их социального капитала.

Проблема отсутствия, в основном в советском наследии, институтов, необходимых для должного функционирования рыночной экономики, широко обсуждалась в исследованиях переходного периода, которые осуществлялись различными международными организациями[33]. Полученные выводы могут быть сведены в четыре группы:

- Основополагающие институты, необходимые для самого существования рынков: четко определенные права собственности; свобода заключения контрактов и инициативы, определяющая добровольный харак-

33. Вопрос об институциональных основаниях должным образом функционирующей рыночной экономики выходит далеко за границы сферы экономики. См. публикации Европейского банка реконструкции и развития (EBRD, 1999) и доклады Всемирного банка о мировом развитии (World Bank 1996, 1999, 2002, 2006).

тер экономического взаимодействия; устойчивость денег, то есть эффективное выполнение ими функций средства обращения и средства накопления; гибкие цены и оценки, быстро отзывающиеся на рыночное давление; уголовный кодекс, предусматривающий осуществление рыночных видов деятельности, взаимодействий и исполнение соглашений, а также их защиту.

- Защиту и устойчивость этих основополагающих институтов обеспечивают следующие институциональные структуры: правовые институты защищающие собственность, контракты и права владельцев от вымогательства, экспроприации, мошенничества, насилия или угроз его применения; институты, поддерживающие предоставление общественных благ и инфраструктуру, необходимую для эффективного рыночного посредничества; эффективная денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика, а также инструменты (налоги, механизмы осуществления расходов), обеспечивающие устойчивость макроэкономической среды, благоприятной для ведения децентрализованной хозяйственной деятельности.
- Направляющие и регулятивные механизмы, а также дополняющие их незаинтересованные структуры, принуждающие к исполнению решений, обеспечивающие нормальное бесперебойное функционирование рыночной системы: корпоративное и коммерческое право; механизмы, предназначенные для создания (регистрации) предприятий и их ликвидации (включая банкротство); правила бухгалтерского учета и корпоративного управления на высшем уровне; ориентированные на рынок гражданский и коммерческий кодексы; законы о ценных бумагах и инвестиционных фондах; антимонопольное регулирование; законы о налогах, торговле и банковском обслуживании; законы о земле и регистрации собственности на землю и недвижимость; законы о жилых домах и квартирах; законы о труде и занятости; закон о государственных закупках; законы об обращении валюты и иностранных инвестициях (о контроле над движением капитальных средств); и так далее.

Институты, обеспечивающие должную защиту общества, потребителей, рабочих и «проигравших» в рыночной конкуренции, что позволяет поддерживать гибкость системы с точки зрения экспериментов и возможных ошибок в процессе ее развития на пути к достижению равновесия.

Создание институтов, принадлежащих к первым трем группам, происходило в борьбе с доставшимися в наследство от СССР структурами. Распад советских институтов привел к образованию абсолютной пустоты на месте институтов четвертой группы. Следствием сокращения доходов государства стали сбои в функционировании механизмов социальной защиты, вызванные отсутствием финансирования, и передача ответственности (но не соответствующих объемов денежных средств) региональным и муниципальным властям. Кроме того, государственные предприятия, в значительной степени ответственные за оказание социальной помощи, столкнулись с резким сокращением доли рынков. После «приватизации» они должны были направить основные усилия на обеспечение своего собственного выживания и на извлечение прибыли/ренты для новых владельцев. Неудивительно, что в этих условиях бывшие государственные предприятия отказались от исполнения социальных обязательств. Таким образом, России необходимо было срочно восстановить систему социальной защиты населения (предоставление пособий по безработице и другие меры временной социальной поддержки, социальное страхование и пенсионная система) и принять законы об охране окружающей среды и безопасности труда и здоровья.

В начале переходного периода большинство рыночных механизмов, стимулов и поведенческих матриц приобрели формально преступный характер или вообще не рассматривались законом; даже при получении политической поддержки они во многих случаях подвергались произвольному осуждению, наказаниям или аннулировались политическими органами. Эта противоречивая институциональная среда сохранялась на протяжении примерно десяти лет, на протяжении которых осуществлялись формальные изменения в институтах, принимались и вводились в действие новые зако-

ны и нормативные акты, а также создавались структуры обеспечивающие правоприменение и, будем надеяться, поощряющие развитие новой экономической системы[34]. Отсутствие необходимой институциональной среды (что отражалось во всех формальных и неформальных институтах и поведении, унаследованных от СССР) было самым главным препятствием на пути успешного перехода к современной рыночной экономике.

Следует подчеркнуть, что основная проблема заключалась отнюдь не только в неэффективности, плохом функционировании или недостаточном развитии рыночных институтов (типичные ситуации с которыми сталкиваются политики-реформаторы). Советская система не оставила после себя ничего, что можно было бы охарактеризовать как базовое рыночное «программное обеспечение» (права собственности, рыночный опыт, не рассматривающиеся как уголовно наказуемые инициативы, защита гражданских прав, судебные решения и т. д.), что выходит далеко за рамки дисфункциональности или отсутствия материальных институтов, таких как судебная система, рынки финансов и капитала, налоговая система и система социальной защиты населения, рынки факторов производства и так далее, обязательных для «запуска» рыночной системы. Кроме того, институциональное пространство, правовое и организационное основание, на котором должны были строиться новые институты, было занято структурами, воплощавшими в себе дисфункциональный социальный капитал — сетями и отношениями, базировавшимися на моделях взаимодействий и культурных интерпретациях, находившихся на месте и блокировавших рождение и рост институтов, поддерживавших рыночную экономическую систему[35].

---

34. Только реформы Г. О. Грефа (2001–2003 гг.) осуществлялись на правовой базе, созданной благодаря указам Б. Н. Ельцина и Гражданскому кодексу, ориентированному на рыночные институты. Даже в 2010 г. Уголовный кодекс Российской Федерации изначально ставит под сомнение любую не санкционировавшуюся властями частную деятельность (Pomerantz 2011).

35. Обсуждение «ненадлежащего использования» институтов в постсоветской России см. в главе 8, посвященной институциональным результатам.

## Политическое наследие

Значительная часть этой экономической институциональной среды производна от характера политического руководства на высшем уровне и власти, как прямого наследия советской системы, корни которой уходят в Московию (Keenen, 1986; Hedlund, 1999). В этой системе государственная власть пользуется огромной свободой действий. Она не несет ответственности по закону и на нее не распространяются институциональные ограничения, за исключением власти высших органов партии (КПСС), сосредоточенной в политических и административных органах, прихоти которых (интерпретация планов и намерений высшего начальства) становятся «законом» для всех нижестоящих[36]. Эта персонализация экономической и политической власти, а также государственного управления на высшем уровне, в значительной степени сохранилась и после распада СССР. Более того, она стала еще более сильной, поскольку утрата власти КПСС с присущей ей дисциплиной привела к невиданному ранее переплетению экономической и политической власти и решений. В России сохраняется система бюрократических привилегий, предоставляемых за службу государству, что возвращает нас к идее служилой знати, получающей вознаграждение («поместья») в основном в натуральной форме за управление государством в интересах автократического правителя.

В демонетизированном СССР эта система была усовершенствована до жесткой системы номенклатуры, когда денежное вознаграждение, получаемое теми, кто находится во власти, является относительно незначительным по сравнению с доступными им льготами/привилегиями. Данная система вознаграждения бюрократии и представителей органов власти сохранялась в России и на ранней стадии переходного периода[37].

---

36. Об экономической логике этого в командной экономике см.: Ericson (1991, 2007).

37. Об элите и получаемом ею вознаграждении см. работы М. С. Восленского (Восленский 1991) и М. Мэттьюса (Matthews 1978), а также статью Сергея Хайтуна «Новая русская номенклатура» (Московские новости, 28 апреля—4 мая 2004 г.) о ее преемниках.

Тем самым была открыта возможность доминирования личных выгод и политических соображений над экономическим выбором, лишения рынков их экономического содержания посредством дальнейших деформаций ценообразования и других рыночных сигналов об экономической ценности. Переплетение личного и общественного, политического и экономического, способствовало массовой коррупции на всех уровнях, управлению посредством указов, а не права и контрактов, преобладанию отношений «патрон—клиент» и доминированию личных отношений над официальными институтами[38].

Такая персонализированная, основывающаяся на личной преданности, система является полной противоположностью системе, играющей существенно важную роль для функционирования современной рыночной экономики и базирующейся на верховенстве закона. Очевидно, что по сравнению с советской системой, исторические и культурные корни системы, основывающейся на личной преданности, уходят гораздо глубже[39]. Она по самой своей природе усиливала личностные, средневековые, антирыночные аспекты унаследованной структуры политических и экономических отношений. Особенно наглядно отсутствие верховенства закона, эффективных ограничений и на власть имущих, и на государство проявилось в период автократического правления Б. Н. Ельцина, когда в государственном управлении на высшем уровне доминировали представители внутренней элиты. Это правление характеризовалось полной свободой действий наверху и раболепным подчинением внизу, когда на всех уровнях государственной власти широко использовались секретные инструкции, распоряжения и указы, игнорировавшие все и всяческие

---

38. Это во многих отношениях напоминает распространенный в Восточной Азии и Латинской Америке клановый капитализм. В России данный феномен изначально получил широкое распространение, оказывая разрушительное воздействие, что объясняется отсутствием традиции, моральных ограничений и уже существовавших рынков (и внутреннего, и зарубежных); см.: Hedlund (1999).

39. Обсуждение эти корней и их воздействие на реформу см. в статье Дж. Сакса и К. Пистор (Sachs and Pistor, 1997), а также в работе С. Хедлунда (Hedlund, 1999).

законы[40]. Еще одним проявлением сущности рассматриваемого правления было повсеместное хищническое отношение к новой, несанкционированной деятельности и инициативам посторонних с точки зрения власти лиц. В частности, имеются в виду трудности, с которыми сталкивался малый бизнес и семейные фермерские хозяйства[41].

Таким образом, Россия получила в наследство от СССР персонализированную, неподотчетную политическую власть, ответственную только перед самой собой (нижестоящие отвечают исключительно перед вышестоящими в иерархии), не ограниченную ни всеобщей системой законов, ни правовыми процедурами. Хаос, сопровождавший распад СССР привел к тому, что в применении власти отсутствовали любые сдержки и противовесы, за исключением ее собственных естественных пределов. В преддверии краха советской власти предпринимались немалые усилия по применению и развитию рудиментарных демократических практик и институтов, что способствовало постепенному укоренению демократических прав и свобод. Однако этот процесс происходил в отсутствие какой-либо институциональной поддержки, в отсутствие полностью законной конституции государства, в отсутствие нетоталитарного уголовного законодательства[42], гражданского кодекса и процедур, суда присяжных, избирательной системы или законодательного органа. Это способствовало усилению хаоса и неопределенности в институциональной среде, в которой должны были осуществляться экономический переход и развитие, что наложило «сальный отпечаток» на первоначально принятое Россией направление перемен.

---

40. Интересное обсуждение содержится в книге П. Реддэвея и Д. Глинского (Reddaway and Glinski 2001), хотя рассматриваемые вопросы разбросаны по всему тексту, поскольку в центре внимания авторов находятся проблемы политического и социального развития.

41. См. обсуждение в: Åslund (1997), Shleifer (1997) и Wegren (1998).

42. Уголовное законодательство играет важную роль в поддержке тоталитарной системы; оно устанавливает уголовное наказание за любую несанкционированную властями деятельность.

## Социальное наследие

Произвол в политической и экономической власти подкреплялся еще одной важной формой советского наследия — отсутствием автономных общественных институтов и очень высокой степенью уязвимости тех, которые были созданы в начале послесоветского периода. Одним из основных препятствий на пути к признанию законности самоорганизации было советское наследие партийно-государственного контроля (пристальный надзор и проверки с правом корректирующего вмешательства) над всеми законными общественными организациями. Должностные лица, наделенные политической и экономической властью, весьма подозрительно относились к независимым общественным организациям, возникшим без официального разрешения государства, что значительно сужало круг возможностей по созданию подобных организаций.

Вплоть до конца 1980-х гг., когда достигла пика перестройка, все организации, которые могли бы стать основой гражданского общества, были либо незаконными, либо находились в непосредственном подчинении и строго контролировались партийными органами или производными структурами КПСС, такими как комсомол (ВЛКСМ). Например, все музыкальные, театральные и другие творческие коллективы, все шахматные и спортивные клубы, а также все формы внесемейного досуга подлежали организации, утверждению и партгосконтролю со стороны «уполномоченного» партийного или государственного органа. Партийно-государственный контроль распространялся на все формы законных гражданских ассоциаций, связанных с общественной, политической или трудовой деятельностью. Советские профессиональные союзы были «комнатными собачками» государственного управления, функционировавшими преимущественно как приводные ремни механизмов сбора и распространения информации, а также распределения льгот, получение которых трудящимися гарантировалось государством (Ruble, 1981). В начале переходного периода в России были созданы несколько независимых профсоюзов по европейскому образцу, но доминирующие позиции оставались за пре-

емниками официальных советских профессиональных союзов. Впрочем, эти слабые организации продемонстрировали неспособность (или не были заинтересованы) отстаивать права рабочих; они проявили себя, скорее, как ищущие ренту агентства, которые в полном согласии с менеджментом направляют свои усилия на сохранение, по мере возможности, старых структур и прерогатив. Российская православная церковь всегда была орудием государства и оставалась таковым. Отметим, что значительное ослабление государства в переходный период означало относительное усиление позиций церкви.

Поздний период пребывания у власти М. С. Горбачева стал временем расцвета гражданского общества под защитой официально провозглашенной политики гласности. Из подполья вышли на свет религиозные организации, не принадлежавшие к русской православной церкви. Часть из них встала на сторону политической оппозиции. Другие оставались в стороне от нее, поскольку должны были утвердить себя в духовной области или бороться за выживание в условиях усиливавшегося политического давления. Перестройка и сопровождавшая ее либерализация ускорили процесс создания неправительственных организаций (НКО). Деятельность большинства из них была посвящена решению природоохранных проблем и вопросам соблюдения прав человека. Однако социальная база НКО была очень узкой, а финансовая — еще более ограниченной. Поэтому для многих из НКО условием выживания была значительная зарубежная поддержка, что подрывало законность их деятельности[43]. Хаотический режим правления Б. Н. Ельцина способствовал выходу на политическую сцену множества новых партий, большинство из которых «сошли со сцены» в период восстановления политического порядка В. В. Путиным.

Таким образом, гражданское общество пустило в социальную почву короткие слабые «корешки», о чем сви-

---

43. В 2005 г. В. В. Путин воспользовался этим, чтобы «посадить» большинство НКО на «короткий поводок» посредством их обязательной перерегистрации. В результате деятельность НКО оказалась под пристальным государственным надзором (но не управлением). См.: Horvath (2011).

детельствует его постепенное увядание во времена правления Б. Н. Ельцина и В. В. Путина[44]. В общем, социетальные организации оставались неэффективными с точки зрения артикулирования или представления интересов, альтернативных устремлениям правящей элиты. Они были по-прежнему лишены социальной или политической власти, которая позволила бы противостоять произвольным свободным действиям элиты, что способствовало усилению персонализации и идиосинкразии ее правления, принятию ею экономических и политических решений, соответствующих и взаимодействиям, отвечающих интересам не общества в целом, а власти предержащих групп. Действительно независимые организации функционировали в теневой экономике и в уголовных кругах, но подражание этой модели никак не способствовало бы дальнейшему развитию современного рыночного общества. Социальная и политическая среда оставались враждебными движению к открытому рыночному обществу, хотя и не в такой степени, как при советской власти.

Помимо прочего, это социальное наследие стимулировало и рационализировало общее отсутствие инициативы в массе населения и поддерживало нежелание общества отстаивать свои права перед властями. Напротив, в большинстве случаев общество ожидало проявления инициативы и решения проблем от государства; общество рассчитывало, что решать за всех будут «элиты», используя в качестве оправдания законности своих действий демократические формальности, точно так же, как рыночные формы являлись прикрытием для политической власти. Наконец, отсутствие сильного гражданского общества стимулировало поиск индивидуальных, основывавшихся на особых отношениях, решениях экономических и социальных проблем, в частности связанных со стремлением клана или семьи к самообеспечению[45]. Это советское наследие оказывало сильное

---

44. Оживленную дискуссию о происхождении, росте, постепенной кооптации и разрушении демократического движения и связанных с ним гражданских организаций см. в главах 3, 4, 6 и 7 книги П. Реддэвея и Д. Глинского (Reddaway and Glinski 2001).

45. Эти отношения образуют основу давно укоренившейся и развивающейся в России экономики одолжений. См. книгу А. В. Леденевой (Ledeneva 1998).

отрицательное влияние на развитие более общих взаимодействий, основывавшихся бы на доверии и на законе, а также поддерживающих их институтов, наличие которых является одним из отличительных признаков современных рыночных систем[46]. Оно же усиливало поведенческие и концептуальные «пережитки прошлого», передававшиеся посредством социальных норм и структур, дополняющих *Weltanschauung* (мировоззрение) командной экономики.

## Концептуальное и поведенческое наследство

Самое долгоживущее и глубоко заложенное наследие, как представляется, коренится в сознании русских людей и руководства государства. Как мы уже упоминали, эти более глубокие модели поведения и связанные с ними интерпретации и установки относительно хозяйства и рынков отражаются в экономическом, социальном и политическом наследии. Унаследованные из советского периода, а также из более глубокого прошлого России, убеждения оказывали (особенно в первое послесоветское десятилетие) и оказывают отрицательное воздействие на развитие рынка и функциональное рыночное поведение[47]. Экономическая культура и понимание того, как «работает» народное хозяйство, формирующие рассматриваемые нами убеждения, находятся в резком противоречии с необходимыми в современной рыноч-

---

46. Вопрос, конечно же, заключается в степени распространения. Личные связи и сети играют важную роль и в «правильно» функционирующих рыночных системах, но они никак не являются их центральной, задающей направление развития, составляющей. Скорее, они встроены в безличные сети и рынки, предоставляющие широкий избыточный набор внешних вариантов выбора, гарантирующих, что добровольное вступление в особые отношения позволит человеку получить более высокую ценность, а не будет использовано ему во вред или как предлог для эксплуатации.

47. Об этом специально упоминает С. Хедлунд в своем исследовании хищнического капитализма в России (Hedlund 1999). См. также работу К. Хендли, утверждающей, что унаследованные убеждения определяют отсутствие у российского бизнеса и общества достаточного «спроса на право», который является одним из условий достижения эффективности законов и нормативно-правовой системы в целом. Исследованию этой проблемы посвящена и монография С. Роузфилда (Rosefielde 2007).

ной экономике отношениями и надлежащим ее функционированием.

В частности, это понимание проистекает из целого ряда основополагающих убеждений, стоявших за советской экономической системой, включая[48]:

- диктатура пролетариата — или почему хорошо информированная элита должна уметь навязывать обществу свою концепцию развития и политику;
- превосходство «коллективного» над «индивидуальным» — или почему на место индивидуального выбора и инициативы должен прийти общественный контроль;
- национализация средств производства — или почему политические процессы должны использоваться для контроля над хозяйственной деятельностью;
- трудовая теория стоимости, в соответствии с которой стоимость создается только в материальном производстве (сфера услуг в нее не входит);
- централизованное государственное планирование с использованием квазинатуральных показателей — единственный способ удовлетворения общественных потребностей;
- отказ от использования денег и цен для определения целей деятельности; социальные и политические *потребности* должны быть определены четко и ясно;
- единственным источником законного богатства и благосостояния (вознаграждения) должна быть деятельность во благо государства.

Эти и подобные им идеи основываются на более глубоких культурных традициях. Их распространению способствовал полный отказ от экономической теории как буржуазной псевдонауки (в частности, отрицались такие экономические понятия, как альтернативные и безвозвратные издержки). Одним из следствий этого подхода стало овеществление стоимости в материальных структурах. Вкупе с убежденностью в неубывающей отдаче от масштаба производства и необходимо-

48. При составлении этого перечня учитывалась точка зрения А. Ослунда (Ослунд 2011, 75–76).

стью иметь дело с ограниченным количеством объектов и проектов это обусловило стремление к грандиозным планам развития, созданию гигантских производственных мощностей и бесконечной погоне за объемами производства. Следует упомянуть и об общей убежденности в том, что стоимость определяется затратами труда (безвозвратными издержками); отсюда и вера в ценность и полезность унаследованных структур, потребовавших когда-то крупных затрат, независимо от сигналов, поступающих с рынка[49].

Отсутствие правильного экономического понимания распространялось на роль и функционирование рынков в общем, на цены и финансовые ограничения, на общее отсутствие существенного экономического содержания в советских ценах и кредитно-денежных отношениях. Почти полностью отсутствовало понимание того, как определяется рыночная стоимость, информационной роли ценовых уровней и, что более важно, роли их изменений в определении того, что должно делаться в рыночной системе[50]. В советском понимании деньги и цены *обязаны* просто *отражать* потребности в том, что должно быть сделано, исходя из «реальных экономических» и социальных соображений. И действительно, существовало убеждение, что воля элиты, отражающая общественные цели, определяет (и должна определять!) все виды деятельности. Отсюда деньги должны следовать за «экономической потребностью», а не ограничивать и навязывать выбор из числа возможных альтернатив.

Все это способствовало формированию широко распространившейся в постсоветский период установки, в соответствии с которой денежные платежи представляют собой исключительно вопрос финансовых и эко-

---

49. Безусловно, в начале хаотического переходного периода высокая волатильная инфляция и неустойчивые цены обусловили ненадежность рыночных сигналов и затрудняли их восприятие, что позволяло лицам, принимающим решения, избегать вопросов о ценности унаследованных активов и операций.

50. В правительстве, деловых кругах и среди экономистов, конечно же, были люди, правильно понимавшие эти аспекты экономической теории. Но в начальный период развития постсоветской России они составляли незначительное меньшинство политиков и хозяйственников.

номических отношений, которые зависят от отношений между агентами, а не от стоящей за ними хозяйственной деятельности. Следовательно, экономическая деятельность, имеющая большое значение, отнюдь не должна быть финансово жизнеспособной. Хозяйственная деятельность и платежи за нее далеко не всегда должны быть связаны друг с другом, а отсутствие возможности покрытия издержек является проблемой цен, а не вида деятельности[51]. Таким образом, изначально имело место недостаточное принятие бюджетных ограничений. И наоборот, общество, включая экономические элиты, полностью приняло советские мягкие бюджетные ограничения (Корнаи 2000) как необходимые и желательные.

Как естественное воспринималось подчинение экономической деятельности политической власти. К правительству относились как к важнейшему игроку, стоящему над всеми остальными частями системы, а не как к арбитру; считалось, что оно несет законную ответственность за выбор направления экономических решений (безусловно, используя принуждение) в соответствии с интересами общества/государства. Принималось, что агенты государства на законных основаниях находятся над рыночными ограничениями. Считалось, что те, кто руководствуется интересами государства, в первую очередь его вожди, не нуждаются в правилах, которые ограничивали бы их действия; высшее руководство само создает эти правила и принуждает к их исполнению других, добиваясь надлежащих результатов. Таким образом, цель и желания отдельных членов общества должны быть

51. Эти убеждения отражены в интервью, опубликованных в книге Д. Вудрафа (Woodruff 1999), а также в обсуждении разногласий по поводу оплаты электроэнергии между ее поставщиками и муниципалитетами (см. А. Корвин. «В родном городе Ленина началась холодная война». http://www.gazeta.ru, 18 марта 2002 г.). Они стоят и за многократными заявлениями о слишком высоких ценах на электроэнергию и/или коммунальные услуги, несмотря на то что тарифы установлены на уровне ниже равновесной цены, о необходимости субсидий для операций на севере или о сохранении отдельных предприятий или отраслей в том или ином регионе. Выступающие даже не задаются вопросом о целесообразности деятельности, явно нежизнеспособной при сложившемся уровне цен; напротив, они призывают установить такие цены, которые позволили бы продолжать хозяйственную деятельность.

подчинены коллективному интересу. Последний реализуется посредством решений и действий государства и его агентов, интересы которых первенствуют на законных основаниях.

Это понимание подкреплялось унаследованным неприятием правил, если они могли ограничивать элиту; надлежащее должно быть оставлено на усмотрение властей. Закон использовался как инструмент контроля; отсутствовало само понятие верховенства права как ограничения для всех агентов, включая государственных акторов, регулирующих социальные и экономические взаимодействия. В этом контексте необходимо упомянуть и о традиционных российских нормах культуры чинопочитания, раболепия, когда патримониальные обязательства ставятся выше прав собственности и индивидуального выбора, тем более что за время существования советской системы рыночные понятия собственности исчезли едва ли не полностью. Далее это поведение усиливалось традиционной круговой порукой — совместной, коллективной ответственностью всех за все, с принятием обязательства об осуждении отклонений, что позволяло поддерживать дисциплину и порядок раболепия. Наконец, наследуемые установки способствовали общему недостатку социального доверия, страху или настороженному отношению к незнакомцам, чужакам и начальникам, подрывавшим основания гражданского общества и рыночных отношений; человек мог положиться только на родственников и близких друзей. Этот недостаток социального доверия усиливался унаследованным повсеместным надзором и поощрялся анонимными доносами граждан друг на друга[52].

Это наследие означало, что единственным эффективным способом ведения хозяйственной и иных видов деятельности являлось использование к своей выгоде личных отношений, «питавшихся» взаимными услугами. «Действительно, во времена социализма реальной валютой была „паутина“ личных взаимоотношений <...> неформальные социальные сети, которые были наиболее важными механизмами „доведения дел до заверше-

52. М. Джейкоб и М. Тирел указывают на сильное экономическое воздействие этого наследия в бывшей Восточной Германии (Jacob and Tyrell 2010).

ния“, получения доступа к материальным благам и услугам, а также точной информации о происходивших событиях»[53]. В начале послесоветского периода эти неформальные сети были базисом большинства социальных взаимодействий, и их повсеместное использование легитимировало поведение, которое с нормативной перспективы М. Вебера является «бесчестным», когда коррупция превращается в «способ, которым делаются дела», то есть нормальное необходимое межличностное и институциональное ведение дел.

Эти унаследованные интерпретации были связаны и с принятием различных правил игры для своих и чужих, общей враждебностью ко вторым и патерналистскими управленческими и направляющими установками к их предприятиям и их хозяйственной деятельности[54]. Таким образом, ее легитимными участниками считались только пользовавшиеся доверием «свои» или те, кому удалось заключить особые договоренности с властями, что подрывало общую конкуренцию, которая имеет важнейшее значение для должного функционирования рынков, а также должного определения цен и вынесения оценок. Наконец, необходимо упомянуть о неправильном понимании значения и функции прав собственности в рыночной экономической системе. Собственность интерпретировалась как предоставляемый властью условный (временный) контроль в обмен на некие услуги или «надлежащее» поведение; отсюда приватизация широко понималась как захват/перераспределение существующей собственности, а не как создание защищенных, торгуемых законных прав, способствующих созданию новой стоимости[55].

---

53. “Better a Hundred Friends than a Hundred Rubles”, Kennan Institute Meeting Report 20, no. 2 (2002).

54. Об этом свидетельствуют установки менеджеров, деловых людей и политиков, раскрывающиеся в высказываниях, цитируемых, например, в работах Дж. Блази, М. Кроумовой и Д. Крузе (Blasi, Kroumova, and Kruse 1997) или Д. Вудрафа (Woodruff 1999).

55. Эти установки и понимание нашли отражение в исполнении закона о банкротстве и его дорабатывавшихся вариантов. См. Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya (2000). Некоторые опросы показали, что рабочие и менеджеры рассматривали активы предприятия как собственность его сотрудников, но не государства; однако и в этих случаях отсутствовало восприятие ее как свободной и прозрачной собствен-

Это «наследие интерпретаций», и в первую очередь глубокое советское неправильное понимание фундаментальной экономической теории и логики развития народного хозяйства, лежат в основе рассмотренных нами структурных и институциональных проблем. Шоры марксистской идеологии и систематическое уничтожение любых независимых от нее идей способствовали рождению и упрочению порочных принципов развития, подрывающих жизнеспособность созданных в советское время структур в условиях рыночной экономики. Наиболее отчетливо эти последствия проявляются на начинавшемся с чистого листа развитии Сибири, где СССР оставил катастрофическое структурное наследство, с которым придется что-то делать переходящей к рынку России (Hill and Gaddy 2003; глава 28 настоящего сборника).

## Остаточное наследие в российской рыночной экономике

С момента распада СССР российская экономика прошла значительный путь. «Большой взрыв», устроенный Е. Т. Гайдаром, продолжающиеся «реформы Грефа» и десятилетие быстрого экономического роста (1999–2008 гг.) привели к значительным преобразованиям в экономике и хозяйственной системе, избавив их от очень многих, если не всех, советских особенностей. Экономика современной России является «рыночной», хотя бы в том смысле, что большинство хозяйственных взаимодействий в ней осуществляется посредством рынков. Во многих отношениях Россия наших дней стала нормальной (развивающаяся, со средним уровнем дохода) страной (Shleifer and Treisman 2005). Тем не менее во многих из обсуждавшихся нами областей наблюдаются остаточные эффекты, следы командной системы, что отличает российское рыночное хозяйство от экономик других стран со средним уров-

---

ности с правом распоряжения ею. Она рассматривалась как условно законная, используемая частным образом; с формальной же точки зрения собственность контролировалась государством и его агентами.

нем дохода (McKinsey Global Institute 1999, 2009; Lazarev and Gregory 2007).

## Структурные остатки советского наследия

В настоящее время структура хозяйственной деятельности в России во многом схожа с той, которая присуща другим рыночным экономикам с доходами выше среднего уровня. Впрочем, в России, возможно, имеет место недооценка вклада сырьевых отраслей, вызванная трансфертным ценообразованием. В сфере услуг возникли новые, быстро развивающиеся направления деятельности, а большинство других отраслей значительно продвинулось по пути модернизации капитальной и производственной структур, хотя во многих из них отрицательное воздействие на рост производительности труда оказало весьма существенное падение спроса, в основе которого лежали унаследованные из прошлого огромные структурные деформации. Сегодня многие отрасли экономики «населены» новыми, в некоторых случаях *de novo* фирмами. Рядом с ними остаются многие созданные в советскую эпоху государственные и приватизированные предприятия, прошедшие через реструктуризацию различных степеней. В самом деле, как показали В. Лазарев и П. Грегори, к 2006 г. между российским народным хозяйством и рыночными экономиками других стран с доходами выше среднего уровня не осталось почти никаких макроотраслевых структурных различий (Lazarev and Gregory, 2007). В то же время в экономике по-прежнему доминируют отрасли по добыче полезных ископаемых и их первичной переработке, а также энергетические сектора. Если внести коррективы на трансфертные цены, то мы придем к выводу, что на эти отрасли приходится около 25% валового внутреннего продукта (ВВП) и почти 40% объема экспортных поставок[56]. Отрасли, предприятия которых добывают и пере-

56. World Bank (2004). Как представляется, эти показатели России превышают аналогичные показатели других богатых ресурсами стран со средними доходами, но они находятся на значительно более низком уровне, чем у большинства развитых экспортеров ресурсов, таких как Австралия.

рабатывают полезные ископаемые, обеспечивают бóльшую часть доходов российского государства и являются основным источником поступающей в его распоряжение ренты, направляемой на достижение тех или иных целей[57]. Отметим, что региональное распределение промышленной структуры изменяется очень медленно (если перемены вообще происходят). Возможно, правы те исследователи, кто указывает на повышение степени деформации отраслевой структуры, когда в удаленных от центра регионах, а также в областях, специализирующихся на добыче полезных ископаемых, менее эффективные операции пользуются бóльшей защитой от корректирующих воздействий рынка (Ickes and Ofer 2006).

Кроме того, все еще остается в эксплуатации значительная часть основных производственных фондов (заводов и оборудования), принадлежащих и новым, и выжившим в переходном периоде фирмам. Во многих отраслях большинство фирм все еще нуждается в реструктуризации и во многих случаях остается убыточными[58]. Даже в приоритетной оборонной промышленности общее устаревание основных фондов, а значит и производимой продукции, является предметом непрекращающихся жалоб российских военных[59]. В соответствии с данными исследований эффективности предприятий десяти важнейших секторов экономики, проводившихся Глобальными институтом McKinsey, несмотря на значительный прогресс, между Россией и странами с передовыми рыночными экономиками сохраняются значительные разрывы (McKinsey Global Institute 1999, 2009). Несмотря на то что в 1999–2007 гг. производительность труда в России возросла в 1,7 раза, ее уровень составил лишь 26% по сравнению с аналогич-

---

57. В 2006–2008 гг. рентные доходы, порождаемые добычей нефти и газа составляли в среднем около 500 млрд долл. (Gaddy and Ickes 2010). См. также главу 13 настоящего сборника.

58. По данным Росстата, даже в 2008 г. в обрабатывающей промышленности доля убыточных предприятий составила 35% (Росстат 2010).

59. Станочное оборудование российских предприятий устарело на 90%, равно как и производственные процедуры, а также методы управления производственным процессом. Неудивительно, что по данным исследования Министерства экономического развития, проведенного в 2008 г., по показателю производительности Россия в 30 раз отстает от стран Европейского союза и США. См.: McDermott (2011).

ным показателем США. При этом 30–80% разрыва в целом было обусловлено неэффективной «производственно-хозяйственной деятельностью» предприятий. Даже в металлургической промышленности России, большинство предприятий которой прошли через реструктуризацию и реновацию, производительность труда в 2007 г. составляла не более одной трети аналогичного показателя США; одна треть разрыва в производительности была обусловлена использованием устаревших унаследованных производственных мощностей. Даже на трех наиболее эффективных сталеплавильных заводах совокупная производительность факторов производства составила всего 77% от среднего показателя США. Несмотря на более высокую капитальную производительность нового оборудования, конечный результат определялся неэффективностью производственно-хозяйственных процессов и использования труда (McKinsey Global Institute, 2009, 41–58)[60]. Это отставание в эффективности в значительной мере было связано с сохранением предприятий и операций, характеризующихся низкой производительностью и ведущих убыточную деятельность, то есть с остаточным давнишним наследием советской командной экономики и принятого в ней способа создания этих экономических структур. Кроме того, в большинстве отраслей неэффективность материальной структуры значительно усугубляется высокими уровнями политического/регулятивного вмешательства и ограничений — еще одним видом наследия советской системы (McKinsey Global Institute 1999, 2009).

Долгосрочные последствия имеет и материальное инфраструктурное наследие, доставшееся России (National Intelligence Council 2000). Остаются проблемы неразвитости дорожной сети, ветхости значительной части жилого фонда и других материальных структур. Железные дороги — каркас советской и постсоветской транспортной системы — нуждаются в огромных инвестициях (предполагается, что в ближайшие пять лет объем ка-

60. По показателю отраслевой продуктивности в металлургии Россия отстает от США на более значительное расстояние, чем другие страны с более высокими, чем средний, доходами, такие как Венесуэла, Чили и Мексика.

питаловложений составит 50 млрд долл.). В соответствии с государственным планом развития транспорта, в 2010–2015 гг. общая потребность в инвестициях в инфраструктуру оценивается в 495 млрд долл. Аналогично в плане развития российского энергетического комплекса до 2030 г. указывается, что потребность в капиталовложениях составляет 2 трлн долл.[61] В случаях промышленного и социального капитала недостаточность унаследованной инфраструктуры является неизбежным следствием сущности и структуры командной системы, а также ее неспособности правильно определять экономические оценки.

Одним из самых заметных видов структурного наследия является большое количество моногородов[62]. Советское понимание рационального размещения производительных сил основывалось на выполнении требований по максимальной региональной специализации производства в рамках автаркического народного хозяйства. Моногорода олицетворяли собой триумф плановой и военной (обеспечения национальной безопасности) рациональности над экономическими резонами, триумф воли над природой. Построенные вокруг единственного производственного предприятия или технологического кластера, они способствовали установлению важнейших связей в специфических технологических цепочках планового производства. При этом количество видов дополняющей хозяйственной деятельности было минимальным, абсолютно необходимым для обеспечения жизни рабочей силы и населения[63]. Особенно ши-

---

61. «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года» утверждена правительством 27 августа 2009 г., http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/.

62. Российские моногорода привлекли к себе внимание мировой общественности в 2009 г., когда жители города Пикалево (на северо-востоке страны), отстаивая свои права, перекрыли важнейшие автомобильную и железнодорожную магистрали между Москвой и Петербургом. Прибывший на место событий В. В. Путин потребовал, чтобы владелец расположенных в городах предприятий О. В. Дерипаска обеспечил их производственную деятельность. См.: Kostomarova and Blake (2009).

63. В соответствии с официальным определением моногородом считается населенный пункт, в котором на единственном предприятии или в кластере технологически связанных друг с другом фирм занято 25% рабочей силы или на долю этих предприятий приходится свыше 50% совокупного объема производства. Российские моногорода включают в себя

роко практика строительства моногородов была распространена к северу и к востоку от Урала, что отвечало стратегическим и военным потребностям государства, тем более что они наглядно, в реальной действительности, отражали «покорение Сибири», невзирая на экономические издержки ее «завоевания». Советская система цен и принципы ценообразования с ее региональными, отраслевыми различиями и различиями, обусловленными приоритетами, делала эти издержки невидимыми для плановиков и органов власти, ответственных за принятие решений. Но они сразу же проявлялись в растущих затратах капитала, материалов и природных ресурсов. Крах советской системы и усиливающееся воздействие рыночных сил в 1990–2000 гг. привели к тому, что почти две трети этих производственных центров (моногородов) оказались нежизнеспособными в качестве хозяйствующих субъектов. Для того чтобы предотвратить человеческую катастрофу, необходимо было весьма значительное перекрестное субсидирование либо со стороны государства, либо посредством виртуальных экономических цепочек (Gaddy and Ickes 2002), либо прямое финансирование со стороны федеральных или региональных властей. Некоторые из этих городов, напротив, после того как были сняты советские ограничения на экспорт и цены, сохранили жизнеспособность, так как они были построены вместе с предприятиями, специализировавшимися на добыче и первичной переработке энергоресурсов или других, обладающих высокой рыночной ценностью, полезных ископаемых.

В 2000 г. российское правительство объявило, что к числу моногородов относятся 467 городов и 332 менее крупных населенных пункта, половина из которых нуждается в особой поддержке либо непосредственно со стороны государства, либо со стороны владельцев предприятий, принуждаемых властями к оказанию помощи. Большинство градообразующих предприятий имеет узкую негибкую производственную базу, использует устарев-

---

не только те, в которых расположены предприятия обрабатывающей промышленности, но и предприятия по производству металлургической продукции и энергии, поставляемых на экспорт, а также академгородки, бывшие закрытые города и военные городки.

шие технологии и материальный капитал, а сами города — ветхую инфраструктуру и немобильное население. Большинство градообразующих предприятий, за исключением специализирующихся на добыче энергоносителей и полезных ископаемых и их обработке, производит «неправильную» продукцию в «неправильных» местах. Имеются в виду даже многие из тех предприятий, которые в 2000–2008 гг. демонстрировали жизнеспособность, благодаря очень высоким ценам на ресурсы и производимую (по-прежнему неэффективно) промышленную продукцию[64]. Кризис 2009 г. привел к тому, что это структурное наследие командной экономики переместилось в центр внимания российского правительства. В 2010 г. 27 моногородам было выделено из федерального бюджета 27 млрд руб. Выделенные государством средства должны были использоваться в рамках осуществления комплексных планов по диверсификации экономики моногородов, а также решения их экономических и социальных проблем. Судя по всему, государственные субсидии (на сумму немногим менее 1 млрд долл.) оказались малоэффективными и в проекте федерального бюджета на 2011–2013 гг. поддержка данного вида не предусматривается[65]. Таким образом, моногорода остаются наследством командной экономики, требующим немалых средств для своего содержания.

## Институциональные и поведенческие остатки советского наследия

В наши дни в России имеется большинство формальных институтов, необходимых для функционирования современной рыночной экономики. В монетизированной экономике с ее стандартными налогово-бюджетными, денежными и регулятивными институтами в экономической деятельности преобладает рыночное посредничество. В России были официально признаны права собственности, провозглашены законы, отно-

64. World Bank (2010), 21–25. См. также главы 27 и 28 настоящего сборника.
65. «Россия сокращает финансирование промышленных городов», РИА Новости, 16 сентября 2010 г.

сительно их осуществления, включая те, которые относятся к управлению корпорациями на высшем уровне. Для защиты прав собственности и вынесения решений были созданы новый гражданский кодекс и судебная система. В течение первого десятилетия XXI в. значительно упростилась и сократилась в размерах «паутина» официальных разрешений, лицензирования и регулирования, непосредственно распространявшаяся на малый и средний бизнес. Таким образом, за последние 19 лет значительная часть институционального командного наследия была подвергнута формальным преобразованиям. В то же время значительная часть экономики (в 2009 г. — свыше 50%) остается целиком вне рыночной сферы, до сих пор подвергается определенному воздействию командного наследия[66].

В банковском и финансовом посредничестве, несмотря на существование более чем тысячи частных банков, доминируют государственные предприятия[67]. Большинство предприятий жилищно-коммунального хозяйства остается в государственном секторе. Несмотря на распад единой энергосистемы, железнодорожный транспорт, нефте- и газопроводы контролируются государственными монополиями, пусть даже прошедшими через «приватизации»[68]. Государство остается существенно важным собственником в большинстве крупных промышленных предприятий. Ему принадлежат контрольные пакеты акций в большинстве предприятий энергетического и транспортного секторов. Прямой поддержкой государства пользуются несколько сотен государственных унитарных предприятий. Большое

---

66. Об этом говорили в своих интервью РИА Новости министр финансов А. Л. Кудрин и заместитель министра экономики А. Н. Клепач 5 октября и 2 июля 2009 г. соответственно.

67. Starobin and Belton (2001); “In the Shadow of Giants”, *The Economist*, February 17, 2011. См. обсуждение российской банковской и финансовой сфер в главах 23 и 24 настоящего сборника.

68. В их число входят «Российские железные дороги», «Росатом», «Федеральная сетевая компания», «Транснефть», «Газпром», сектор жилищно-коммунального хозяйства и др. См. обсуждение положения в секторе нефтедобычи в главе 14, в секторе добычи природного газа — в главе 15, на рынке электроэнергии — в главе 16, на железнодорожном транспорте — в главе 21 и в жилищно-коммунальном хозяйстве — в главе 21 настоящего сборника.

количество предприятий входит в перечень функционирующих в стратегических отраслях. Постоянно возрастает количество приоритетных промышленных/технологических проектов развития, осуществляемых в особых благоприятных, по существу «тепличных», условиях[69]. В последних случаях создание особых условий представляет собой попытку замещения унаследованных российских экономических институтов институциональной средой, схожей с той, которая сформировалась в развитых рыночных экономиках. Наконец, за последние пять лет был создан ряд государственных корпораций, призванных возглавить осуществление важнейших инициатив в сфере экономического развития. Несмотря на то что они были подвергнуты критике за низкую эффективность деятельности и расточительное использование государственных ресурсов, не было предпринято никаких конкретных шагов по реформированию деятельности или преобразованию этих госкорпораций. Российское государство не отказывается от продолжения политики приватизации, но в настоящее время в центре ее внимания находится не создание новых автономных экономических акторов, а увеличение денежных поступлений в бюджет и осуществление инвестиций в интересах контролируемых государством предприятий и инициированных ими проектов. Таким образом, дирижизм, доминирующая роль государства в экономике, остаются активным наследием командной экономики.

Отчасти эта роль государства определяется концептуальным наследием, ориентированной на государство идеологией, легитимирующей всю экономическую деятельность и вознаграждение (в идеале «схваченной» в понятии «государственности»). Отсюда требование о том, чтобы любая сколько-нибудь значимая экономическая деятельность осуществлялась в первую очередь в интересах государства. Выполнение этого требования узаконивает существенную частную выгоду. Посколь-

69. См. перечень стратегических секторов в табл. 3.1. Наиболее известным из числа последних проектов является попытка «клонирования» Кремниевой долины в подмосковном Сколково. См. http:/www.i-gorod.com/future.

ку политическая легитимность (доверие к политическому руководству) зависит от сохранения и повышения результатов экономической деятельности, а также от повышения уровня жизни, государству необходимы мощные рычаги, посредством которых оно направляло и контролировало бы ход (если не все детали) экономической деятельности. В наши дни признается, что «рынки» отнюдь не являются барьером на пути к адекватному, хотя и не абсолютному контролю; ушло в прошлое и присущее советской системе неправильное понимание рынков и цен. Рынки рассматриваются как эффективные инструменты, нуждающиеся в управлении, а цены — как носители экономической ценности, которыми точно также необходимо управлять, по крайней мере в ключевых областях.

Текущий практический подход, осуществляемый в рамках этой идеологии, основывается не на материальном распределении, как в советской экономике, но на финансах. Значимая экономическая деятельность направляется с финансовых «командных высот», построенных вокруг пяти ключевых государственных банков: «ВТБ», «ВЭБа», «Газпромбанка», «Сбербанка» и «Россельхозбанка». На более низком уровне контроль над банковской и финансовой деятельностью осуществляется посредством подчиненных промышленных конгломератов: «Альфа-групп», «Русала», «Норникеля», «Роснефти», «Газпрома» и так далее, а также их «карманных» банков, использующих «персонализированное» (адресное) управление кредитными потоками. Важнейшие хозяйственные решения требуют официального одобрения, особенно те из них, в которых предполагается участие иностранцев. Все важнейшие инвестиционные решения, в первую очередь связанные с развитием, должны быть санкционированы (по крайней мере молчаливо) на высшем политическом уровне[70]. Руково-

70. М. Б. Ходорковскому приписывалось множество грехов, но самыми главными из них были планы по строительству частных мощностей на северо-востоке страны, которые могли использоваться для прямого экспорта нефти в США и Европу, а также частного трубопровода для экспорта нефти в Китай. И в том и в другом случае была бы нарушена монополия государственной компании-экспортера «Транснефти». См., например: Goldman (2008), 111–112.

дители крупнейших компаний регулярно отчитываются перед властями различных уровней (федеральными, региональными или местными) в зависимости от степени важности их хозяйственной деятельности, что является продолжением роли первых секретарей партийных организаций в советской экономике. Тех, кто сопротивляется, кто не поддается прямому государственному контролю, стараются лишить возможности заниматься бизнесом либо в судебном порядке, либо оказывая более грубое давление, заставляя «непонимающих» продать активы более сговорчивым частным или государственным хозяйствующим субъектам. Такова была судьба «ЮКОСа», «Сибнефти», «РуссНефти» и крупнейших западных нефтяных компаний, включая «ТНК-ВР», утратившую контроль над запасами Ковыктинского газоконденсатного месторождения и вынужденную пойти на реструктуризацию[71].

Государственный контроль, который не всегда носит форму прямого управления, распространяется и на командные высоты, находящиеся за пределами банковской и финансовой сфер. В этих случаях государство уделяет особое внимание добыче и первичной переработке полезных ископаемых, прежде всего энергоносителей, а также транспортировке промышленной продукции и минерального сырья (железные дороги, трубопроводы, морские и речные перевозки)[72]. Российское государство проявляет особое внимание к секторам, определяющим развитие экономики. К ним относятся отрасли, в которых создается наиболее высокая добавленная стоимость, наиболее высокая рента (доходы от экспорта), а также объединяющие экономику посреднические инфраструктурные сектора (например, транспорт, коммуникации). В мае 2005 г. в России был принят закон, в котором приводится перечень важнейших обрабатывающих и стратегических отраслей (табл. 3.1). Государство непосредственно заинтересовано в их деятельности

71. См. острые дискуссии об этом давлении в книге М. Голдмана (Goldman 2008) и в статье Р. Эриксона, в которой рассматривается установление государственного контроля над сферой добычи природного газа (Ericson 2009, 54).

72. Ресурсная зависимость, а также положение в добыче нефти, газа и в металлургии рассматриваются в главах 13, 14, 15 и 17 настоящего сборника.

ТАБЛИЦА 3.1
Стратегические отрасли

| |
|---|
| Гидрометеорология и геофизика. |
| Атомная энергия (материалы, хранение радиоактивных отходов, исследования, проектирование оборудования и строительство, исследования в области безопасности). |
| Производство, техническое обслуживание и продажи разведывательных и шифровальных (криптографических) средств. |
| Разработка, техническое обслуживание, продажи и использование вооружений и военной техники. |
| Разработка, испытания, производство и техническое обслуживание авиационных и космических технологий, технологий в сфере авиационной безопасности, космическая деятельность. |
| Осуществление крупнотиражной издательской деятельности, теле- и радиовещание. |
| Естественные монополии (за исключением передачи электроэнергии по распределительным сетям и муниципального распределения тепловой энергии, почтовых услуг). |
| Крупнейшие телекоммуникационные компании (за исключением компаний, предоставляющих доступ в Интернет). |
| Крупнейшие производители металлов и сплавов, если их продукция используется в оборонной промышленности. |
| Разведка и добыча важнейших полезных ископаемых. |
| Добыча (вылов) водных биологических ресурсов. |

Источник: Ст. 6 Федерального закона № 57-ФЗ от 29 апреля 2008 г. (http://base.garant.ru/12160212/#6). См. обсуждение в «Law on Foreign Investment in Strategic Industries Gets Final Confirmation», BOFIT *Weekly* 19 (May 9, 2008).

и ему принадлежит право решающего голоса в любых взаимодействиях предприятий этих отраслей с иностранцами.

Развитие каждой из стратегических отраслей является объектом государственного контроля, распространяющегося, прежде всего, на изменения в собственности. Как и в советские времена, опасения «утраты контроля» перевешивают экономические резоны.

Кроме того, основным источником развития остаются государственные инвестиции, а также капиталовложения, направление которых определяется государством, даже в тех случаях, когда источники финансовых ресурсов являются частными. На всех политических уровнях от предприятий ожидают не только уплаты налогов, но и участия в достижении политических це-

лей и целей развития[73]. В конце 2000-х гг. было объявлено о начале реализации ряда национальных проектов по осуществлению плана В. В. Путина и создании нескольких новых федеральных корпораций, которые должны были принять активное участие в достижении целей государства. Предполагалось, что деятельность этих корпораций будет способствовать диверсификации производственной структуры и инфраструктуры, а значит и экономическому развитию России в целом. В середине 2008 г. хозяйственную деятельность вели шесть таких крупнейших корпораций: «Росатом», «ВЭБ» (государственный банк развития), «Ростехнологии» («Ростех»), «Российская корпорация нанотехнологий» («Роснано»), «Олимпстрой» и Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (РЖС). С тех пор к ним добавились государственный фонд фондов и институт развития «Российская венчурная компания» («РВК»), «Росагролизинг», «ГК Автодор» и созданный по инициативе Д. А. Медведева Российский фонд прямых инвестиций.

Двумя наиболее важными новыми корпорациями являются «Роснано», призванная организовать и финансировать базисные исследования в сфере передовых технологий, и «Ростехнологии», миссия которой заключается в модернизации российских машиностроительной и инженерной отраслей. Корпорация «Ростехнологии» была образована в результате слияния «Рособоронэкспорта», который ранее приобрел «АвтоВАЗ», и нескольких предприятий оборонной промышленности. С тех пор она ведет агрессивную поли-

---

73. Строительство олимпийских объектов в районе Сочи, включая материальную инфраструктуру, финансируется из средств, добровольно перечисляемых крупнейшими российскими компаниями и владеющими ими олигархами. В частности, в 2009 г. в преддверии сокращения на 10% бюджета «Олимпстроя», корпорация «Газпром» перечислила на строительство олимпийских объектов 20 млн долл. См.: "Russia Slashes Sochi 2014 Winter Olympics Budget", *The Guardian*, February 24, 2009, http://www.guardian.co.uk/sport/2009/feb/24/. О сокращении бюджета см.: "Rosneft Largest 2014 Olympics Sponsor among Oil Companies", RIA-*Novosti*, February 24, 2009, http://en.rian.ru/analysis/20090224/120281020.html и статью в номере газеты «Ведомости» за 6 апреля 2009 г., в которой рассказывается о расширении участия в олимпийском строительстве российских нефтяных компаний и «Газпрома».

тику поглощений других, во многих случаях частных машиностроительных и инженерных фирм. В начале июля 2008 г. президент России Д. А. Медведев подписал указ о предоставлении «Ростехнологиям» прав собственности в 426 фирмах из разных отраслей промышленности; при этом в 246 из них преобладала частная собственность. Хотя большинство поглощений были связаны с оборонным сектором, в «коллекцию» «Ростехнологий» вошли авиакомпании, курорты и торговые фирмы[74]. Несмотря на капитализацию за счет государственного бюджета, предполагается, что для достижения поставленных государством целей развития эти «корпорации» будут использовать и частное финансирование.

Кроме того, инвестиционные планы и планы развития координируются и осуществляются частными и государственными крупнейшими компаниями страны, ее «национальными чемпионами», осуществляющими хозяйственную деятельность в важнейших, стратегических секторах экономики. В их число входят такие корпорации, как «Газпром», «Роснефть», «Лукойл», «Русал», «Полюс Золото», «Алроса», «Северсталь» и др.[75] Вместе с национальными проектами, осуществлявшимися под руководством новых федеральных корпораций, эти предприятия позволили политическому руководству российского государства получить экстраординарный контроль над направлением и формой экономического развития, что рассматривается нами как сохраняющееся наследие командной экономики.

Другие виды наследия, сохранившиеся и через почти два десятилетия, вместившие в себя переходный и восстановительный периоды, являются более тонкими. Но они не менее опасны, чем рассмотренное нами материальное и институциональное наследие командной

---

74. "Structure of State Conglomerate Emerges", BOFIT *Weekly* 29, July 18, 2008, http://www.suomenpankki.fi/bofit_En/seuranta/viikkokatsaus/Pages/default.aspx.

75. Интересная дискуссия о роли этих компаний в энергетическом секторе представлена в книге М. Голдмана (Goldman 2008). Во всех случаях руководители этих компаний регулярно отчитывались перед В. В. Путиным и обсуждали с ним свои стратегические планы, в частности относительно международных операций.

экономики, так как коренятся в неформальных институтах предшествовавшей системы, моделях поведения и понимания, в социальных и политических нормах, «вдыхающих жизнь» и в новые формальные, ориентированные на рынок, институты. Как правило, они просматриваются в политической, правовой и социальной сферах, а также в воздействиях на функционирование рыночной системы. Как уже обсуждалось, это наследие включает в себя сохраняющееся принятие первенства государства и его высших представителей и руководителей, когда автономным частным и общественным институтам приписываются весьма ограниченные роли. Служение государству по-прежнему рассматривается как высшее (полностью законное) призвание и основная легитимная основа материального благосостояния.

Происходящее на государственной службе переплетение личного и общественного приводит к «персонализации» власти, отражающейся в личных отношениях, когда верность становится высшей добродетелью, заслуживающей всемерного поощрения. Эта ситуация подкрепляется советскими понятиями общественной собственности, которые и в наши дни «размывают» различие между публичной и частной сферами. Многие современные состояния были сделаны и делаются при поддержке государства и неформальных каналов, следовательно, их «владельцы» не имеют возможности всецело обладать собственностью[76]. Одновременно это служит проявлением наследия советской нисходящей «неподотчетности» политической и экономической власти, узаконенного произвола элиты, тех, кто занимает различные должности во власти. Данное наследие все еще образует краеугольный камень полного отсутствия верховенства права, вместо которого в России царит путинская «диктатура закона» как инструмент политического, экономического и общественного управления.

---

76. В июле 2010 г. в интервью *Financial Times* О. В. Дерипаска заявил, что он готов вернуть все свое состояние, если так будет угодно В. В. Путину. Gideon Rachman, “Lunch with the FT: Oleg Deripaska”, *Financial Times*, July 16, 2010, http://www.ft.com/cms/s/2/a2ba7bf6-9069-11df-ad26-00144feab49a.html#axzz1G7m037J2.

Одним из проявлений этого является неудачная попытка реформы советского уголовного права (начатой, кстати говоря, по инициативе тогдашнего президента России Д. А. Медведева), направленная на достижение его более полного соответствия реалиям рыночной экономики и новому, в большей степени ориентированному на рынок, гражданскому кодексу. Действительно, как отмечалось в исследовании, представленном в Государственной думе 16 сентября 2010 г., по отношению к экономическим преступлениям уголовный кодекс остается «советским», поскольку он игнорирует реформы в гражданском кодексе[77]. Как утверждает А. В. Леденева, в России верховенство права было «отодвинуто в сторону» мощным комплексом неформальных практик (Ledeneva 2011). На месте, предназначенном для права, мы видим патримониальные структуры силы, где решения принимаются на основе отношений между людьми и традиционных форм власти. Патримониальные механизмы управления на высшем уровне остаются на месте, поскольку относительно слабый вызов был брошен им только демократическими формами, введенными М. С. Горбачевым и Б. Н. Ельциным. Но в период пребывания у власти В. В. Путина и Д. А. Медведева эти демократические формы все более и более выхолащиваются. Таким образом, повсеместная и постоянно усиливающаяся коррупция должна рассматриваться не столько как уголовное деяние, сколько как использование персонализированного доверия, компенсирующего изъяны, обусловленные «избирательностью» в функционировании формальных институтов; коррупция представляет собой способ существования в более крупной, в основном унаследованной, системе. Таким образом, участие в коррупции рационализируется всеми вовлеченными в нее как необходимость — единственная возможность выживания, повышения эффективности, сохранения доверия друг к другу перед лицом произвольных изменяющихся «правил», сохранения конкурентоспособ-

77. Министерство внутренних дел и прокуратура России приложили немало усилий к тому, чтобы задержать реформы и свести на нет предложения Д. А. Медведева. См.: Pomerantz (2011).

ности, — о чем свидетельствуют данные недавних опросов (Tulaeva 2011).

Действиям в рамках этой модели поведения способствует еще один вид сохраняющегося наследия — согласие с существованием различных правил игры для тех, кто занимает разное политическое и социальное положение. Тем самым сохраняется устройство, которое когда-то получило название сословного общества (Заборов 2009). Имеется в виду общество, в котором роли, исполняемые людьми, открывающиеся перед ними возможности и вознаграждение различаются в зависимости от занимаемого ими в обществе положения. Такое устройство усиливает способность государства контролировать чувства человека относительно того, как он должен вести хозяйственную деятельность, и ведет к повышению степени важности его личных связей и отношений. Кроме того, это означает, что чужаки (и русские, и иностранцы), которые хотели бы осуществить некую хозяйственную инициативу, заняться новой деятельностью, должны будут преодолеть высокий барьер, преграждающий им движение к поставленной цели. В отсутствие связей (по крайней мере молчаливого политического согласия и/или покровительства) предпринимательство превращается в довольно сложную задачу, особенно в важных для государства или «стратегических» областях. В каждой из них контроль над собственностью должен оставаться в руках государства или доверенных лиц из числа россиян. Там где контроль над фирмой из этих секторов принадлежал иностранцам, они либо последовательно вытеснялись, либо должны были довольствоваться положением миноритариев[78]. Российское государство и крупнейшие национальные компании приветствуют миноритарную собственность, не предполагающую контроль, контрактные отношения по поводу предоставления капитала, ноу-хау и технологий, но не желают делиться полнотой власти.

78. Применялись различные формы политического и правового давления, включая произвольное использование природоохранного законодательства. О том, как эти процессы протекали в секторах добычи нефти и природного газа, см. в работах М. Голдмана (Goldman 2008) и Р. Эриксона (Ericson 2009).

Крупнейшие сделки между российским государством и иностранными хозяйствующими субъектами рассматриваются как стратегические, но они не должны ущемлять законные интересы национальных деловых кругов[79]. Все это способствует сохранению важнейшей роли российского государства и его высшего руководства в определении характера и направлений экономического развития. Как представляется, ее можно описать как ослабленную форму советской командной экономики.

Это поведенческое наследие прослеживается и в действиях российского государства в условиях финансового кризиса 2008–2009 гг. В них наглядно отразились и выразились опасения относительно усиления зависимости от иностранцев, утраты контроля над российскими активами, а значит и над направлением и характером развития экономики; опыт, полученный в 1990-е гг., показал, насколько опасным может быть влияние иностранных кредиторов на политику! Поэтому российское государство сочло необходимым вмешаться, чтобы «спасти» промышленные активы, использовавшиеся в качестве залога при получении зарубежных кредитов. Имели место и прямые интервенции, и правовые шаги, направленные на замораживание активов с тем, чтобы не допустить их использования для уплаты долгов зарубежным банкам[80]. Вместо того чтобы использовать в ка-

---

79. См. интервью И. И. Сечина *Wall Street Journal* об обмене акциями между BP и «Роснефтью» в рамках осуществления проекта по освоению Арктики. По мнению Сечина, коммерческие интересы консорциума AAP (владельцев «ТНК-ВР») и BP могут помешать осуществлению стратегического проекта, и он предостерегает участников сделки от действий в этом направлении. Gregory White, "Russia's Sechin Defends Investment Climate", *Wall Street Journal*, February 22, 2011.

80. Только через «ВЭБ» на поддержку капитала и рефинансирование иностранной задолженности было направлено 62 млрд долларов; см. О. Кувшинова, «Две трети бюджета», Ведомости, 21 октября 2008 г. Что касается возвращения кредитов, то омский суд заморозил активы «Вымпелкома», принадлежавшие «Альфа-групп», чтобы не допустить оплаты задолженности перед зарубежными банками (G. White, "Court Freezes Altimo's Stake in Vimpelcom", *Wall Street Journal*, October 28, 2008). Активы были разморожены после того, как «Альфа» получила государственный кредит для оплаты иностранных заимствований. Очевидно, тот же самый суд использовался «Альфа-групп» для захвата доли норвежской компании *Telnor* в «Вымпелкоме». См. G. White, "Russia Raises Legal Pressure on Telnor", *Wall Street Journal*, April 4–5, 2009.

честве залога дополнительные российские активы, крупнейшие заемщики были вынуждены избавиться от своей зарубежной собственности[81]. Как и в прошлом, поддержка домашних хозяйств и частных лиц осуществлялась, прежде всего, на рабочих местах. Государство оказывало помощь производителям, чтобы избежать массовых сокращений и не допустить остановки производств, возвратившись к советской традиции социальной поддержки по месту работы.

Наконец, наследие командной экономики просматривается и в подходах к модернизации В. В. Путина и Д. А. Медведева. За завесой риторики о либерализации, открытости и демократии скрывается понимание процесса как направляемого и движимого государством[82]. Государство должно определить, что представляет собой современная инновационная экономика, а затем создать ее посредством осуществления приоритетных «инновационных» проектов, строительства особых «экспериментальных» городов и выделения специальных зон. Декларации, в которых российское руководство делится своими представлениями о будущем страны, построены на использовании правильных слов о свободе и инновациях, но в итоге все сводится к использованию надлежащим образом государственных средств. Имеется в виду, что они должны быть направлены на удовлетворение нужд и потребностей государства. Безусловно, государство обязано проявлять умеренность и помнить о проблемах, волнующих общество; настоящие эксперименты должны проводиться в «специально отведенных местах» и «инкубаторах».

---

81. О. В. Дерипаске пришлось продать свои иностранные активы немецкой строительной компании *Hochtief* и канадскому производителю автомобильных компонентов *Magna Industrial*; см.: *Wall Street Journal*: G. White, “Russian Tycoon Turns Big Stake Over to Creditors”, October 4–5, 2008; G. Simpson and S. Schmidt, “Russia’s Deripaska Faces Western Investigations”, October 10, 2008; G. White and D. Cimilucca, “An Oligarch’s Struggle”, December 22, 2008. Продать зарубежные активы или отказаться от планов по их приобретению были вынуждены металлургические олигархи М. Д. Прохоров и В. С. Лисин; см.: A. Kramer, “Empires Built on Debt Start to Crumble”, *Wall Street Journal*, October 18, 2008.

82. См. статью Д. А. Медведева «Россия, вперед!», http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml, и его же послание Федеральному Собранию в 2009 г., http://www.kremlin.ru/transcripts/5979.

Командная экономика оставила России в наследство ограниченное рыночное хозяйство, которое является в значительной степени политически мотивированным и направляемым. Рынки получили повсеместное распространение и сохранили свои основные микроэкономические функции по координации и мотивации. Но в ключевых секторах экономики их роль по определению направления хозяйственной деятельности с целью использования открывающихся возможностей, отправке сигналов о долгосрочной желательности и «сталкиванию» с неприбыльных путей существенно ограниченна; предполагается, что ее в значительной степени должны исполнять политические власти. Инициатива, в общем, пока не является наказуемой, но важнейшие начинания должны получать одобрение вышестоящих органов власти. В противном случае попытки их осуществления будут сурово наказаны, как это случилось с «ЮКОСом». Органы власти самого высокого уровня неподотчетны никому; право остается, скорее, инструментом контроля, чем регулятором отношений; права собственности все также носят в значительной степени условный характер и зависят от экономического поведения и отношений; а основной движущей силой роста по-прежнему является государство.

В России действует непрозрачная, персонализированная (неформально регулируемая) система перераспределения ренты, поддерживающая элиту и большое количество в основном унаследованных производственных операций. Ко вторым относятся моногорода и стратегические производители (независимо от того, определяется ли их значение продукцией или местоположением), поддерживаемые крупными перетоками ренты из сектора по производству энергии и металлургии (см. главу 13 настоящего сборника). В данном случае речь идет об естественном наследстве командной экономики — неспособность дать оценку экономической деятельности и отсутствие альтернатив использованию ресурсной ренты за исключением нерационального, расточительного развития. Эту систему называют неофеодальной (Inozemtsev 2011), рентозависимой (Gaddy and Ickes 2010) и Московией (Rosefielde and Hedlund 2009). Все эти и подобные им характеристики «захватывают» различные

аспекты и в конечном счете вытекают (пусть даже несколько их преувеличивая) из сохраняющегося наследия командной экономики и ее более глубоких социальных и культурных корней.

## Библиография


Волков, Вадим. 2005. *Силовое предпринимательство. Экономико-социологический анализ*. М.: ГУ—ВШЭ.

Восленский, Михаил. 1991. *Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза*. М.: Советская Россия.

Долгопятова, Татьяна. 1998. *Неформальный сектор в российской экономике*. М.: ИСАРП.

Заборов, Александр. 2009. «Признаки сословного государства», *Эксперт Урал* 41 (26 октября).

Иванов, Вадим и Анна Колбасова, ред. 1992. *Российская экономика в 1991 году: тенденции и перспективы*. М.: ИЭП.

Корнаи, Янош. 2000. *Социалистическая система. Политическая экономия коммунизма*. М.: НП Журнал «Вопросы экономики».

Ослунд, Андерс. 1996. *Россия: рождение рыночной экономики*. М.: Республика.

Ослунд, Андерс. 2011. *Строительство капитализма. Рыночная трансформация стран бывшего советского блока*. М.: Логос.

Пайпс, Ричард. 2012. *Россия при старом режиме*. М.: Захаров.

Радаев, Вадим. 1998. «О роли насилия в современных деловых отношениях», *Вопросы экономики* 19.

Росстат. 2003. *Российский статистический ежегодник 2003*. М.: Госкомстат.

Росстат. 2008. *Российский статистический ежегодник 2008*. М.: Госкомстат.

Alexeev, Michael V. 2007. "Second Economy", in *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed. New York: Palgrave.

Åslund, Anders. 1997. "Observations on the Development of Small Private Enterprise in Russia", *Post-Soviet Geography and Economics* 38, no. 4, 191–205.

Black, B., R. Kraakman, and A. Tarasova. 2000. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?" *Stanford Law Review* 52, 1731–808.

Blasi, J. R., M. Kroumova, and D. Kruse. 1997. *Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Commander, Simon, and Mark Schankerman. 1997. "Enterprise Restructuring and Social Benefits", *Economics of Transition* 5, no. 1, 1–24.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1999. *Transition Report 1999*. London: EBRD.

Ericson, Richard E. 1979. "A Theoretical and Institutional Analysis of Industrial Supply in the USSR: A Study of Resource Allocation under Uncertainty", CRMS Working Paper IP-276, Berkeley, CA.

Ericson, Richard E. 1990. *The Soviet Union: 1979–1990*. San Francisco: ICS Press.

Ericson, Richard E. 1991. "The Classical Soviet-Type Economy: Nature of the System and Implications for Reform", *Journal of Economic Perspectives*, 5, no. 4, 11–28.

Ericson, Richard E. 1999. "The Structural Barrier to Transition Hidden in Input-Output Tables of Centrally Planned Economies", *Economic Systems* 23, no. 3, 199–224.

Ericson, Richard E. 2006a. "The Russian Economy", in *Perspectives on the Russian State in Transition*, ed. Wolfgang Danspeckgrüber. Princeton, NJ: Princeton University Press, 112–162.

Ericson, Richard E. 2006b. "Command versus 'Shadow': The Conflicted Soul of the Soviet Economy", *Comparative Economic Studies* 48, no. 1, 50–76.

Ericson, Richard E. 2007. "Command Economy", *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed. New York: Palgrave.

Ericson, Richard E. 2009. "Eurasian Natural Gas Pipelines: The Political Economy of Network Interdependence", *Eurasian Geography and Economics* 50, no. 1, 28–57.

Ernst, Maurice, Michael Alexeev, and Paul Marer. 1996. *Transforming the Core: Restructuring Industrial Enterprises in Russia and Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press.

Frye, Timothy, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. "Rackets, Regulation and the Rule of Law", *Journal of Law, Economics, & Organization* 16, no. 2, 478–502.

Gaddy, Clifford. 2001. "The Fallacy of Using GDP to Judge Economic Performance in Russia's Transition Economy", Brookings Institution, Washington, DC.

Gaddy, Clifford, and Barry Ickes. 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Gaddy, Clifford, and Barry Ickes. 2010. "Russia after the Global Financial Crisis", CRIFES Working Paper.

Garvy, George. 1977. *Money, Financial Flows, and Credit in the Soviet Union*. Cambridge, MA: National Bureau for Economic Research.

Goldman, Marshall I. 2008. *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*. Oxford: Oxford University Press.

Gregory, Paul, and Robert Stuart. 2001. *Russian and Soviet Economic Performance and Structure*, 7th ed. Reading, MA: Addison-Wesley.

Grossman, Gregory. 1963. "Notes for a Theory of the Command Economy", *Soviet Studies* 15, no. 2, 101–123.

Grossman, Gregory. 1987. "Command Economy", *New Palgrave Dictionary of Economics*. New York: Palgrave.

Guriev, Sergei, and Barry Ickes. 2001. " Microeconomic Aspects of Economic Growth in Eastern Europe and the Former Soviet Union, 1950–2000", NES Working Paper, Moscow.

Haaparanta, J., T. Juurikkala, O. Lazereva, J. Prittila, L. Solanko, and E. Zhuravskaya. 2003. "Firms and Public Service Provision in Russia", BOFIT Discussion Paper.

Handelman, Stephen 1995. *Comrade Criminal: Russia's New Mafiya*. New Haven, CT: Yale University Press.

Hedlund, Stefan. 1999. *Russia's Market Economy*. London: University College London Press.
Hedlund, Stefan. 2001. "Property without Rights: Dimensions of Russia's Privatization", *Europe-Asia Studie* 53, no. 2.
Hedlund, Stefan. 2005. *Russian Path Dependence*. London: Routledge.
Hendley, Katherin. 1999. "Rewriting the Rules of the Game in Russia: The Neglected Issue of the Demand for Law", *East European Constitutional Review* 8, no. 4, 89–95.
Hendley, Katherin, Barry Ickes, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 1997. "Observations on the Use of Law by Russian Enterprises", *Post-Soviet Affairs* 13 (January-March): 19–41.
Hill, Fiona, and Clifford Gaddy. 2003. *The Siberian Curse*. Washington, DC: Brookings Institution.
Horvath, Robert. 2011. "Putin's 'Preventive Counter Revolution': Post-Soviet Authoritarianism and the Spectre of Velvet Revolution", *Europe-Asia Studies* 63, no. 1, 1–26.
Ickes, B. W., and Gur Ofer. 2006. "The Political Economy of Structural Change in Russia", *European Journal of Political Economy* 22, 409–434.
IMF, World Bank, EBRD, and OECD. 1991. *A Study of the Soviet Economy*. Paris: OECD.
Inozemtsev, Vladislav L. 2011. "Neo-Feudalism Explained", *American Interest* 6 (4), http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=939.
Jacob, Marcus, and Marcel Tyrell. 2010. "The Legacy of Surveillance: An Explanation for Social Capital Erosion and the Persistent Economic Disparity Between East and West Germany", working paper, Harvard University.
Joscow, Paul L., Richard Schmalensee, and Natalia Tsukanova. 1994. "Competition Policy in Russia during and after Privatization", *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 301–381.
Keenen, Edward L., 1986. "Muscovite Political Folkways", *Russian Review* 45, 115–181.
Kontorovich, Vladimir. 1988. "Lessons of the 1965 Soviet Economic Reform", *Soviet Studies* 40, no. 2, 308–316.
Kontorovich, Vladimir. 2007. "Soviet Economic Reform", *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed. New York: Palgrave.
Kostomarova, Anastasia, and James Blake. 2009. "Pikalyovo Touches on Plight of Russia's 'Monocities'", *Business* RT (June 17).
Krueger, Gary. 2004. *Enterprise Restructuring and the Role of Managers in Russia*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
Lambert-Mogiliansky, Ariane, Konstantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. "Capture of Bankruptcy: Theory and Evidence from Russia", CEFiR Working Paper.
Lazarev, Valery, and Paul Gregory. 2007. "Structural Convergence in Russia's Economic Transition", *Economic Change* 40, 281–304.
Ledeneva, Alena V. 1998. *Russia's Economy of Favors*. Cambridge: Cambridge University Press.
Ledeneva, Alena V. 2011. "Corporate Corruption in Russian Regions", *Russian Analytic Digest* 92.

Matthews, Mervyn. 1978. *Privilege in the Soviet Union*. London: Allen & Unwin.

McDermott, Roger. 2011. "The Generational Crisis in Russia's Defense Industry", *Eurasia Daily Monitor* 15, no. 100 (May 124).

McKinsey Global Institute. 1999. *Report on Russian Economic Performance*, http://www.mckinsey.com/mgi.html.

McKinsey Global Institute. 2009. *Lean Russia: Sustaining Economic Growth through Improved Productivity*, http://www.mckinsey.com/mgi.html.

National Intelligence Council (NIC). 2000. "Russia's Physical and Social Infrastructure: Implications for Future Development", Seminar Series Report CR 2000–06. Washington, DC: NIC.

North, Douglas, and Lance Davis. 1971. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nove, Alec. 1986. *The Soviet Economic System*. Boston: Allen & Unwin.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1997. OECD *Economic Surveys: Russian Federation*. Paris: OECD Publications.

Pomerantz, William E. 2011. "The Magnitsky Case and the Limits of Russian Legal Reform", *Russian Analytic Digest* 92 (February 22).

Reddaway, Peter, and Dmitri Glinski. 2001. *The Tragedy of Russia's Reforms*. Washington, DC: Institute of Peace Press.

Rosefielde, Steven. 2007. *Russian Economics from Lenin to Putin*. London: Blackwell.

Rosefielde, Steven, and Stefan Hedlund. 2009. *Russia since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruble, Blair. 1981. *Soviet Trade Unions*. New York: Cambridge University Press.

Ryterman, Randi, and B. Weber. 1996. "The Role of Attitudes in the Performance of the Legal System: Evidence from a Survey of Russian Firms", World Bank.

Sachs, Jeffrey D., and Katherina Pistor, eds. 1997. *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, CO: Westview Press.

Schroeder, Gertrude. 1979. "The Soviet Economy on a Treadmill of Reforms", in Joint Economic Committee, *Soviet Economy in a Time of Change*. Washington, DC: Government Printing Office, 312–340.

Shleifer, Andrei. 1997. "Government in Transition", *European Economic Review* 41, nos. 3–5, 385–410.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia after Communism", *Journal of Economic Perspectives* 19, no. 1, 151–174.

Starobin, Paul, and Catherine Belton. 2001. "Russia's Big Get Bigger", *Business Week* (International Edition) (July 16).

Tulaeva, Svetlana. 2011. "How Anti-Corruption Laws Work in Russia", *Russian Analytic Digest*, #92, 22 February.

Wegren, Stephen K. 1998. *Agriculture and the State in Soviet and Post-Soviet Russia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Woodruff, David. 1999. *Money Unmade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank. 1996. *World Development Report: From Plan to Market*. Oxford: Oxford University Press.
World Bank. 1999. *World Development Report: Entering the 21st Century. The Changing Development Landscape*. Oxford: Oxford University Press.
World Bank. 2002. *Transition: The First Ten Years*. Washington, DC: World Bank.
World Bank. 2006. *World Development Report: Equity and Development*. Washington, DC: World Bank.
World Bank, Russia Country Department. 2004. *Russian Economic Report*, no. 7, http://www.worldbank.org.ru.
World Bank. 2010. *Russian Economic Report*, no. 17, http://www.worldbank.org.ru.

# ГЛАВА 4

АНДЕРС ОСЛУНД

# Преобразование российской экономики*

Преобразование российской экономики в посткоммунистический период было крупнейшим событием современной истории. Российская экономика изменилась очень сильно, когда предшествующая ей советская система была преобразована в более или менее нормальную рыночную экономику. Неудивительно, что такое значительное преобразование вызывает споры и мнения о нем очень разнятся.

Чтобы показать перспективу, мы сначала подытожим произошедшие изменения. Главное изменение состоит в том, что Россия отказалась от модели советской командной экономики и перешла к рыночной экономике с доминированием частного предпринимательства. По данным Европейского банка реконструкции и развития, 65% валового внутреннего продукта (ВВП) России производится в настоящее время в частном секторе. После многолетнего роста цен инфляция снизилась до однозначных показателей. Тремя основными задача-

* Если не указано иное, данная статья отсылает к моей книге: Ослунд (2007). Литература, посвященная переходному периоду в России, многочисленна, но немного книг дают как общую картину, так и подробности. Другие крупные работы, посвященные переходному периоду в России, включают работы Ослунда (Åslund 1995), Мау и Стародубровской (Mau and Starodubrovskaya 2001; Мау и Стародубровская 2004), Сутелы (Sutela 2003) и Шлейфера (Shleifer 2005). Двумя важнейшими источниками информации о первых годах переходного периода являются мемуары Бориса Ельцина (Yeltsin 1994; Ельцин 1994) и Егора Гайдара (Gaidar 1999; Гайдар 2012б). Основной работой, посвященной приватизации в России, является книга Бойко, Шлейфера и Вишны (Boycko, Shleifer, and Vishny 1995). Среди наиболее острых критиков российских экономических реформ можно выделить Гольдмана (Goldman 2003) и Роузфилда и Хедлунда (Rosefielde and Hedlund 2008).

ми реформаторов российской экономики были построение рыночной экономики, приватизация и макроэкономическая стабилизация. А цель состояла в создании условий для экономического роста и повышении благосостояния граждан. И действительно, за период с 1999 г. по 2008 г. российская экономика в среднем росла на впечатляющие 7% в год.

Однако сохранялись и существенные проблемы. Цена преобразований оказалась высокой. Объем производства снижался начиная с 1989 г. и до 1998 г., за исключением только одного 1997 г. По официальным данным, спад составил 40%, что уже драматично, хотя в реальности падение могло быть и глубже (примерно еще на 20%) (Åslund 2002, 118, 136; Ослунд 2011, 191, 214–215). Главной экономической проблемой в первые годы преобразований была инфляция, достигшая пикового уровня в 2500% в 1992 г. Ожидалась безработица в масштабах страны, но эта проблема не возникла, так как реальная заработная плата сокращалась еще более значительными темпами. В период с 1989 по 1994 г. средняя ожидаемая продолжительность жизни мужского населения сократилась с 64 до 58 лет. За тот же период уровень преступности вырос вдвое, что было связано с тем, что старый порядок уже разрушился, а новый еще не был создан. Все эти данные говорят о том, что основной проблемой в переходный период была дезорганизация. Из-за политической борьбы реформы были проведены не так полно, как в Польше или Прибалтийских государствах. При этом в России они шли значительно медленнее, чем ранние радикальные и успешные реформы в других странах.

Сегодня главной проблемой является ненормальное функционирование государственных структур из-за их неэффективности и подверженности коррупции. Поэтому едва ли большим преувеличением будет заявление о том, что российские реформы свелись в основном к приватизации, тогда как функционирование государственных структур едва ли улучшилось, а коррупция даже выросла. В 2012 г. международная неправительственная организация *Transparency International* поставила Россию на 133-е место среди 176 стран, включенных в ее индекс восприятия коррупции. Другими серьезны-

ми проблемами являются растущее неравенство доходов и имущественное расслоение, а также устойчиво невысокая средняя продолжительность жизни мужского населения.

Структура российской экономики изменилась так значительно, что стала напоминать структуру современной западной экономики. Основное изменение заключается в сокращении производственного сектора и военно-промышленного комплекса при расширении сектора услуг. Российская экономика стала открытой и в гораздо большей степени интегрированной в мировую экономику. Советский Союз был крупным импортером зерна, а Россия вновь стала крупнейшим его экспортером. Однако роль сырьевого сектора, и в особенности нефтегазового, не изменилась. В 2010 г. он составлял примерно одну пятую часть российского ВВП, две третьих российского экспорта и половину доходов госбюджета.

Настоящий краткий обзор российских преобразований начинается с рассмотрения причин экономических реформ. Во второй части мы рассмотрим советские экономические реформы, начатые в 1985 г., и то, как они вели к экономическому краху страны. В третьей части представлена программа реформ и дано описание ее реализации. В последней части дается оценка результатов реформ.

## Зачем Россия начала рыночные реформы?

В мире было немного таких же застывших мест, как Советский Союз начала 1980-х гг. В соответствии с общепринятым мнением считалось, что его политическая и экономическая система выбита в камне и в скором времени не поддастся никаким изменениям. Утверждения, что советская система не сможет работать делали со времени русской революции 1917 года, но система выжила. Время от времени предпринимались попытки реформ (в частности, в 1920-х, 1950-х и 1960-х гг.), но затем старая система возвращалась на место (хотя и в менее жесткой форме) и, по официальным данным, продолжался экономический рост.

Советский Союз никогда не был ни очень богатым государством, ни государством всеобщего благосостояния в западном значении этих слов. Государственные пенсии для всех категорий граждан были введены только в 1985 г. Тем не менее Советский Союз мог говорить и о своих достижениях. Главным из них было то, что он был сверхдержавой, поддерживавшей военный паритет с Соединенными Штатами. Советский Союз также утверждал, что в нем не было безработицы с 1931 г. Это было не совсем верно, но и не было полной выдумкой. Другим важнейшим достижением Советского Союза был высокий уровень образования, особенно математического, физического и инженерного. Однако политическое умиротворение населения приводило к возникновению социальных проблем, таких как деморализация, отчуждение и апатия, а также к широкому распространению чувства социального, культурного и экологического загнивания. Деморализация вела к распространению алкоголизма и снижению средней продолжительности жизни мужского населения страны начиная с начала 1970-х гг. Вместо того чтобы заняться решением этих проблем, геронтократы из руководства Леонида Брежнева 1964–1984 гг. предпочитали скрывать их.

Экономические результаты 1970-х гг. были достигнуты благодаря разработке огромных нефтегазовых месторождений Западной Сибири и высоким мировым ценам на нефть в период с 1973 до 1980 г. Однако в 1981 г. началось долговременное снижение цен на нефть. В 1988 г. добыча нефти в Советском Союзе достигла своего наивысшего уровня, а добыча газа достигла максимального уровня через два года. Рост нефтегазовых доходов прекращался (Gaidar 2007; Гайдар 2012a), и поскольку нефть и газ составляли 90% советского экспорта в западные страны, падение цен на эти товары нанесло сокрушительный удар по советской экономике.

Критическим противоречием Советского Союза было то, что темпы его экономического роста были недостаточны для поддержания военного могущества страны. По официальным данным, темпы роста советской экономики составляли 3,2% в год в первой половине 1980-х гг., что соответствовало ежегодному росту воен-

ных расходов. Но два смелых советских экономиста — Василий Селюнин и Григорий Ханин (Селюнин и Ханин 1987) — подсчитали, что в этот период реальный рост советской экономики находился на стагнационном уровне в 0,6% в год. Основная причина заключалась в том, что, хорошо справляясь с мобилизацией ресурсов, централизованная советская система не могла обеспечивать эффективность их использования.

Между тем военные расходы продолжали расти за счет всего остального. По оценкам Центрального разведывательного управления США (ЦРУ), советские военные расходы стабильно росли на 3% в год. Поэтому ЦРУ постепенно повышало свою оценку доли военных расходов в советском валовом национальном продукте (ВНП), подняв ее до 15–17% к 1987 г. Однако ЦРУ тоже переоценивало объем советского ВНП. Поэтому более реальной цифрой представляется доля военных расходов на уровне примерно в 25% ВНП (Åslund 1990; Bergson 1997).

Советский Союз проигрывал еще и в стремительно наступавшей информационной революции. В мире уже шли гонка высокотехнологичных вооружений и распространение персональных компьютеров, но Советский Союз сопротивлялся этим изменениям из-за своего технологического консерватизма, торгового протекционизма и, прежде всего, боязни информационных потоков. Возможно, что Стратегическая оборонная инициатива президента США Рональда Рейгана (прозванная звездными войнами) и была нереалистичной затеей, но она позволила советским руководителям понять свою технологическую отсталость.

В декабре 1984 г. за три месяца до того, как он стал Генеральным секретарем Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), Михаил Горбачев (Горбачев 1987, 86) обратил внимание на критическую связь между гонкой вооружений, недостаточным экономическим ростом и технологической отсталостью, сформулировав цель модернизации советской экономики: «Только интенсивная, высокоразвитая экономика может обеспечить укрепление позиций страны на международной арене, позволит ей достойно вступить в новое тысячелетие как великой и процветающей державе».

## Попытки экономических реформ, ускорившие крах экономики

Оглядываясь назад, трудно понять ранние советские попытки экономических реформ, которые начались в 1985 г. после прихода к власти Михаила Горбачева. Неадекватность этих реформ объясняется действием нескольких факторов.

Одной из основных проблем была интеллектуальная изолированность Советского Союза. Ни советские руководители, ни их ведущие академики не обладали необходимым знанием внешнего мира. Коммунистическая идеология препятствовала доступу к современным экономическим знаниям и знаниям, накопленным социальными науками, обозначая их как «капиталистические» и, следовательно, по определению неверные. Лишь очень немногие представители советской элиты говорили на иностранных языках и ни один человек в Советском Союзе не имел присвоенной на Западе докторской степени по экономике. До 1990 г. советские руководители не были готовы приглашать зарубежных экспертов. При этом Советский Союз даже не являлся членом таких международных организаций, как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк или Всемирная торговая организация. Не имея достаточных теоретических и практических знаний, советские руководители изобретали свои собственные реформы и получили соответствующий результат.

Коммунистическая догма все еще была в силе, а частная собственность на средства производства и торговля признавались спекуляцией. При этом политические элиты не были убеждены в необходимости или даже в возможности реформ.

Первоначально политическое руководство страны было разделено на два обладающих почти равным влиянием крыла, одно из которых сопротивлялось любым реформам, а другое предполагало осуществить некоторые изменения. Затем политическая ситуация осложнилась, так как «реформаторское» крыло разделилось на три лагеря. Один из лагерей, который возглавил Михаил Горбачев, хотел своего рода рыночного социализма.

Второй лагерь, возглавляемый секретарем ЦК КПСС Егором Лигачевым, желал лишь укрепления дисциплины. А третий лагерь, который возглавил премьер-министр Николай Рыжков, стремился к технократическим изменениям старой системы. В действительности же выполнялись все три программы одновременно, что, естественно, приводило к противоречиям.

Политические и идеологические ограничения вынудили Михаила Горбачева проводить неустойчивый курс реформ. В 1985–1986 гг. при поддержке Егора Лигачева он начал антиалкогольную кампанию и кампанию против нетрудовых доходов, получаемых в основном малыми, неформальными, частными предприятиями. Антиалкогольная кампания привела к сокращению продаж алкоголя на 50% и соответствующему сокращению доходов бюджета от его продаж. Кампания против нетрудовых доходов нанесла серьезный удар по легальным частным предпринимателям.

Позднее Михаил Горбачев пытался привлечь влиятельных руководителей государственных предприятий, предоставив им широкую автономию в соответствии с Законом о государственном предприятии (объединении), который вступил в силу в январе 1988 г. В действительности этот закон сделал невозможным увольнение руководителей предприятий, сделав их неподотчетными никому. Невозможность финансирования роста инвестиционных и социальных расходов за счет дополнительных доходов бюджета привели к бюджетному дефициту на уровне 6% ВВП с 1986 г. В 1988–1989 гг. основной проблемой стало ежегодное повышение заработной платы, которая более чем удвоилась вследствие принятия этого закона.

Последняя возможность предотвратить экономический крах представилась в 1990 г. Важным событием этого периода стала разработка тремя молодыми экономистами под руководством Григория Явлинского программы реформ «500 дней». Она явилась первым серьезным предложением открыто отказаться от социалистической модели экономики и начать приватизацию и переход к рыночной экономике. Михаил Горбачев поддерживал программу в течение некоторого времени. Однако, отказавшись от нее в октябре 1990 г., он предре-

шил не только свою судьбу, но и судьбу своей страны и всей советской экономической системы.

В начале 1990 г. во всех пятнадцати союзных республиках прошли более или менее демократические выборы, в результате которых половина республик захотели выйти из состава Советского Союза. Система федеральных финансов распалась, и к концу 1990 г. разразился неконтролируемый макроэкономический кризис, которому также способствовала популистская политика Съезда народных депутатов. Соревнуясь с российским парламентом, этот орган неожиданно решил повысить социальные пособия на 25%. В результате в 1991 г. они выросли на 81% (Госкомстат 1996, 116). Рост заработной платы ускорился. В 1991 г. произошел ее стремительный взлет на 97% (Госкомстат 1996, 116).

Разрушение системы государственных финансов продолжилось в 1991 г. Хотя статистические данные об исполнении бюджета за этот период фрагментарны, так как национальные счета за 1991 год не были подготовлены, доходы советского бюджета обвалились, а бюджетный дефицит подскочил, по оценкам, до 31% ВВП (EBRD, 1994). Внешний долг Советского Союза не был так же велик, но правительство отказывалось заниматься им до тех пор, пока страна не истратила все свои валютные резервы и не прекратила выполнение своих обязательств по нему. Большинство цен все еще контролировалось государством, что приводило к дефициту большинства товаров. Так как предприятия больше не могли приобретать сырье и материалы, объемы производства начали быстро падать. В конце 1991 г., когда рухнул Советский Союз, его экономика находилась в свободном падении, ВВП упал на 15% (UN Economic Commission for Europe 1992, 105), а цены росли даже при сохранении их государственного регулирования.

Коротко говоря, первопричиной крушения советской экономической системы стала ее неспособность повысить эффективность и противостоять внешним ударам, которые в итоге и разрушили эту систему. Один из ударов был нанесен в результате роста военных расходов из-за гонки вооружений между Советским Союзом с Соединенными Штатами и началом информационной революции на Западе. Второй удар был вызван финансо-

выми факторами — чрезмерным дефицитом бюджета и денежной эмиссией, которые привели к острой нехватке товаров и росту внешнего долга. Третья проблема возникла по причине неадекватности способа проведения реформ, который привел к дисфункциональности системы и огромному дефициту бюджета. Четвертый удар был нанесен неожиданным сокращением нефтяных доходов из-за падения мировых цен на нефть.

Хотя проводимые в это время реформы представлялись достаточно хаотичными, на самом деле они двигались эгоистическими интересами руководителей государственных предприятий. Была создана совершенная машина получения ренты. Частичная либерализация внешней торговли позволила ограниченному числу государственных предприятий заняться арбитражными операциями, играя на разнице между низкими, регулируемыми, внутренними ценами на сырьевые товары и высокими, мировыми, рыночными ценами на них, а также на значительной курсовой разнице. Закон о государственном предприятии позволил им оставлять у себя прибыль, которая раньше забиралась государством в конце года. А новые кооперативы, которые на самом деле являлись частными предприятиями, дали возможность руководителям государственных предприятий переводить прибыли из руководимых ими организаций в свои частные компании. При этом созданные коммерческие банки выдавали им дешевые государственные кредиты для финансирования своих предприятий.

Многие руководители государственных предприятий не были подлинными демократами, но поддержали президента Бориса Ельцина в 1991 г., когда рухнула советская политическая система. А это только укрепило их общественную репутацию. При этом доминирующий интерес этих руководителей был экономический. Он заключался в желании стать собственниками предприятий, которыми они руководили. И хотя эта группа управленцев поддерживала рыночные экономические реформы, они хотели постепенных реформ, при которых их привилегии сохранятся в максимально возможной степени, что включало приобретение сырьевых товаров по низким, регулируемым государством ценам и продажа их за границу по свободным рыночным це-

нам, которые иногда могли превышать государственные цены в сто раз. На самом деле эти руководители хотели проведения медленной, инсайдерской приватизации.

## Программа реформ

Борис Ельцин был избран президентом России 12 июня 1991 г. при поддержке твердого большинства населения в 57%, но только провалившийся путч сторонников жесткой линии в августе 1991 г. сделал его настоящим президентом России. В этот период при политической поддержке подавляющего большинства Борис Ельцин сосредоточился на двух задачах: роспуск Советского Союза (задача, которую он выполнил в декабре 1991 г.) и вывод российской экономики из острейшего кризиса.

При этом все экономические решения были полностью под контролем Ельцина, так как он был единственной властью в стране, имевшей полную демократическую легитимность. После двух месяцев размышлений, прошедших после путча, Борис Ельцин произнес свою программную речь перед Съездом народных депутатов России, в которой он говорил:

> Я обращаюсь к вам в один из самых критических моментов российской истории. Именно сейчас определяется, какой будет Россия, да и страна в целом, в последующие годы и десятилетия. Обращаюсь с решимостью безоговорочно встать на путь глубоких реформ и за поддержкой в этой решимости всех слоев населения. Пришло время действовать решительно, жестко, без колебаний. Период движения мелкими шагами завершен. Нужен крупный реформистский прорыв (Ельцин 1991).

Борис Ельцин провозгласил, что основными экономическими задачами являются достижение экономической свободы и финансовая стабилизация.

> У нас есть уникальная возможность за несколько месяцев стабилизировать экономическое положение и начать процесс оздоровления. Мы отстояли политическую свободу. Теперь надо дать экономическую. Снять все преграды на пути свободы предприятий, предпринимательства, дать людям возможность работать и получать столько, сколько они заработают, сбросив бюрократический пресс (Ельцин 1991).

Ельцин подчеркнул необходимость незамедлительного проведения либерализации цен, макроэкономической стабилизации и приватизации, представив при этом достаточно детализированную информацию. Российский парламент, который избрал Бориса Ельцина своим председателем только при третьем голосовании в мае 1990 г., ответил на речь Ельцина восторженными аплодисментами. Ельцин поступил умно и поставил свою программную речь о необходимости радикальных реформ на голосование. Депутаты проголосовали за нее большинством в 876 голосов против 16 (Aron 2000, 491). Таким образом, Борис Ельцин получил почти единогласный парламентский мандат.

Ельцин объяснял свой выбор стратегии экономических реформ с учетом непоследовательности предыдущих советских и российских реформ: «Беда России состояла вовсе не в недостатке или переизбытке реформаторов. Беда была в невозможности проводить последовательную политику... Ни одна реформа в России никогда не была доведена до конца... Сделать реформу необратимой — такую цель я ставил перед собой» (Ельцин 2008, 222–223). Ельцин также признал глубину экономического кризиса в стране: «К осени 1991 г. нормирование всего и вся ужесточилось до предела. Магазинные полки были абсолютно пусты» (Ельцин 2008, 227).

Главный экономический советник Ельцина Егор Гайдар (Гайдар 2012б) обосновал выбор в пользу быстрой либерализации цен следующим образом: «Ресурсов, позволяющих сгладить социальные издержки запуска нового механизма хозяйствования, не было. Откладывать либерализацию экономики до тех пор, пока удастся продвинуть медленные структурные реформы, невозможно. Еще два-три месяца пассивности, и мы получим экономическую и политическую катастрофу, распад страны и гражданскую войну».

Главными стимулирующими примерами для стратегии Гайдара служили радикальные экономические реформы в Польше в 1990 г. и Чехословакии в 1991 г. Представлялось, что Россия повторит эти реформы, осуществив главные реформаторские действия в период «большого взрыва» в январе 1992 г. В конце 1991 г., когда макроэкономический кризис углубился, реформаторы

стали радикальнее, приняв решение сократить период «большого взрыва». И Ельцин, и Гайдар использовали выражение «шоковая терапия», хотя их подход к реформам был в некоторой степени непоследовательным. Реформы проводились без требуемой сосредоточенности и осмысления, что было неизбежно в условиях постсоветского хаоса.

Следующим шагом Бориса Ельцина стало формирование нового правительства, такого же смелого и новаторского. Ельцин решил отдать правительство в руки лучших экономистов России: «При формировании нового правительства мы откажемся от приоритета политических соображений в пользу профессиональных» (Ельцин 1991). «Настала пора привести экономиста со своей концепцией, со своей командой, возможно. Настала пора самых решительных действий в экономике, не только в политике» (Ельцин 2008, 155).

Реформаторская речь Ельцина была в значительной степени подготовлена Гайдаром, который, вероятно, был лучшим и наиболее эрудированным российским экономистом. Гайдар создал свой собственный Институт экономической политики в Москве, собрав в нем и в аналогичном институте в Санкт-Петербурге лучших молодых российских экономистов. Вскоре Борис Ельцин собрал новое правительство из членов экономической команды Гайдара. Однако Ельцин (Ельцин 2008, 155) решил, что российский парламент не утвердит тридцатипятилетнего экономиста — неполитическую фигуру главой правительства. Поэтому в течение 6–8 ноября 1991 г. Егор Гайдар был назначен на должности вице-премьера и министра финансов и экономики.

Премьер-министром стал сам Ельцин, а на должность его политического помощника был назначен Геннадий Бурбулис. Основные портфели в правительстве получили молодые реформаторы в возрасте от тридцати пяти до сорока лет, а наиболее заметный из них, Анатолий Чубайс, получил пост министра — председателя Государственного комитета по управлению государственным имуществом.

Министры правительства Гайдара были профессиональными экономистами с учеными степенями. Они знали английский язык и западную экономику, хотя

изучили ее в основном самостоятельно. Это были самые способные и наиболее образованные дети интеллектуальной номенклатуры страны. Советский Союз до такой степени отрезал себя от остального мира, что ни один из них не смог защитить диссертацию за границей. Один из младореформаторов, Сергей Васильев, охарактеризовал свою команду следующими словами: «Группа профессиональных экономистов, группа Гайдара, имела некоторое понимание ситуации и предложила более или менее соответствующий подход к решению имеющихся экономических проблем. Никакая другая группа экономистов не смогла предложить всеобъемлющую программу» (Vasiliev 1999, 65). Их проблема заключалась в том, что они были глубоко элитарной, далекой от населения группой. Они гордо именовали себя «правительством камикадзе», что только подрывало доверие к ним.

Структура ельцинского правительства сильно отличалась от структуры советских правительств. Если в старом советском правительстве была дюжина заместителей премьер-министра и почти сотня министров, правительство Ельцина состояло только из трех вице-премьеров и двадцати трех министров. Многие промышленные министерства были упразднены. Государственный плановый комитет (Госплан) был переименован в Министерство экономики и лишен большинства прежних функций. Как и во всяком капиталистическом правительстве, основным министерством стало Министерство финансов. А главным нововведением стало создание Государственного комитета по управлению государственным имуществом, которое фактически являлось министерством по приватизации имущества. Со временем были восстановлены несколько отраслевых министерств. И хотя число министерств и число вице-премьеров увеличивалось, правительство все же осталось правительством нового типа.

## Отмена государственного регулирования цен и макроэкономическая стабилизация

На начальном этапе реформы включали два следующих элемента: либерализацию цен и торговли, а также макроэкономическую стабилизацию. Гайдар наступал гра-

мотно и решительно и 1992 год, как и предполагалось, начался с «большого взрыва». Две главные проводимые Гайдаром политики заключались в радикальной либерализации цен и достижении сбалансированного консолидированного государственного бюджета. Давно ожидаемая либерализация цен была объявлена 2 января. Все ожидали, что огромный избыток денежной массы вызовет значительный рост цен. И действительно, государственные цены моментально взлетели на 250%, что значительно превышало ожидаемые правительством 100%. Однако гражданских протестов не последовало. Основная причина этого состояла в том, что население уже устало от дефицита товаров, а свободные рыночные цены уже и так были очень высокими. Свободные рыночные цены выросли в значительно меньшей степени, так как на свободном рынке инфляция уже шла. Вторая причина состояла в понимании того, что советская экономическая система перестала функционировать. Более того, либерализация цен была направлена не на определенную группу, а на всю существовавшую экономическую парадигму. Нехватка товаров постепенно сокращалась. Возникла своего рода рыночная экономика. Реформаторы пытались либерализировать внешнюю торговлю, унифицировать обменные курсы, привести курс рубля в соответствие с рынком и добиться конвертируемости рубля. Однако им мешали полное истощение валютных резервов России и, как следствие, очень низкий обменный курс рубля. В декабре 1991 г. средняя зарплата в России в соответствии с рыночным валютным курсом составляла всего 6 долл. США в месяц. При этом импорт был практически полностью либерализирован из-за всеобщего желания побороть дефицит товаров. Однако экспорт продолжал регулироваться с помощью лицензий и квот, так как цены основных российских экспортных товаров — нефти и природного газа — сохранялись на уровнях значительно ниже мировых рыночных цен. Правительство не могло ничего сделать, кроме как ввести систему требований для экспортеров, чтобы обеспечить отчисления в бюджет и репатриацию доходов. В результате возникли две серьезные проблемы. Одной проблемой был контроль за экспортом сырьевых товаров, а второй — сокращение торговли со странами

Содружества Независимых Государств (Michalopoulos and Drebentsov 1997).

Второй важнейшей задачей Гайдара после либерализации цен было достижение сбалансированного консолидированного государственного бюджета. Гайдар стремился сохранить высокий уровень бюджетных доходов при значительном сокращении расходов по двум направлениям. Во-первых, либерализация цен сразу привела к исчезновению ценовых субсидий. Второй удар был нанесен по военным закупкам, расходы на которые были сразу сокращены на 85% и затем выровнены на уровне 70%. Что касается остального, то Гайдар стремился удерживать государственные субсидии и капиталовложения на низком уровне. Первоначально Гайдар был удивительно успешен. Он сократил бюджетный дефицит, достигавший 31% ВВП в 1991 г., и получил кассовый профицит бюджета на уровне 0,9% в первом квартале 1992 г.

Либерализация цен и ужесточение денежной политики поставили Центральный банк России в очень трудное положение. Избыток денежных средств был ликвидирован, реальная денежная масса сократилась на две трети, с 77 до 25% ВВП[1]. Но 22 ноября 1991 г. реформаторы потерпели свое первое серьезное поражение в парламенте, который отклонил просьбу правительства о предоставлении контроля над Центральным банком. Вместо этого Руслан Хасбулатов, спикер парламента, осуществлявшего надзор за Центральным банком, выступил против радикальных рыночных реформ. Ко второму кварталу 1992 г. Центральный банк увеличил объем кредитования, а со сменой его руководства летом 1992 г. денежная дисциплина рухнула. В результате Россия оказалась на грани гиперинфляции.

Вторым фактором, сделавшим гиперинфляцию почти неизбежной, стало сохранение рублевой зоны. В начале 1992 г. все пятнадцать центральных банков ставших независимыми республик выдавали кредитные деньги в одной и той же валюте. Если одна из стран выдавала больше кредитных денег, чем средний объем кредитов, то на нее приходилась большая доля общего ВВП,

1. Правительство Российской Федерации. *Тенденции российской экономики* 2, № 4 (1993): 116.

но чем больше кредитов было выдано, тем выше становилась инфляция. В этом заключался основной моральный вред. Три Прибалтийских государства вышли из рублевой зоны в 1992 г. и смогли стабилизировать свои экономики, а все остальные оставались в ней до 1993 г., когда десять из двенадцати постсоветских республик испытали гиперинфляцию на уровне выше 50% в месяц. Осенью 1993 г. рублевая зона распалась и, таким образом, было выполнено главное необходимое условие для достижения финансовой стабилизации.

В действительности Егор Гайдар осуществил успешную либерализацию цен и так создал рудиментарную рыночную экономику. Ему удалось ликвидировать все ценовые субсидии и нанести сокрушительный удар по военно-промышленному комплексу, от которого тот уже никогда не оправился.

Однако макроэкономическая стабилизация оставалась недостижимой задачей вплоть до финансового краха в августе 1998 г. Выполнение программы МВФ 1995 г. позволило добиться некоторого контроля над инфляцией, но она осуществлялась несбалансированно. Программа предполагала проведение очень жесткой кредитно-денежной политики и значительное внешнее финансирование, а не значительное сокращение бюджетного дефицита. Основная проблема была в том, что в период с 1993 по 1998 г. бюджетный дефицит в России в среднем сохранялся на уровне 8–9%. Исследование Всемирного банка, которое провели Брайан Пинто и другие экономисты (Pinto et al. 2000) показывает, что бюджетные субсидии составляли в 1998 г. в России 16,3% ВВП (10,4% ВВП приходилось на бартер и неплатежи, а 5,9% — на прямое субсидирование предприятий). Дефицит бюджета финансировался за счет портфельных иностранных инвестиций, которые выросли с понятных 8,9 млрд долл. в 1996 г. до невероятных 45,6 млрд долл. в 1997 г., или 10% ВВП (Russian European Centre for Economic Policy 1999).

Критический момент наступил к концу 1997 г. Российское правительство допустило увеличение бюджетного дефицита, а значительная часть доходов бюджета была представлена взаимозачетами, а не деньгами. Около половины всех платежей между предприятиями по-

крывались бартером, еще четверть — различными заменителями денег, и только одна четверть всех платежей осуществлялась деньгами (Russian Economic Barometer, 2004). Осенью 1997 г. разразился азиатский финансовый кризис и прежде высокая ликвидность мировых рынков резко упала. В то же время мировые цены на нефть, которые и так уже были на низком уровне, упали вдвое. Российское правительство снова обратилось к МВФ за помощью, но было уже слишком поздно. В июле 1998 г. Государственная дума отвергла некоторые из мер по повышению доходности бюджета, которые требовал МВФ, и МВФ отказал в помощи.

17 августа 1998 г. Российское правительство объявило дефолт по государственным краткосрочным обязательствам, девальвировало рубль (в итоге он обесценился на три четверти) и заморозила международные банковские платежи на три месяца. Последняя мера фактически вызвала полную заморозку банковских счетов. Еще один раз простые россияне, имевшие вклады в банках, потеряли свои деньги (в большинстве случаев — две трети своих вкладов) и терпели унижение, стоя в очередях у банков по несколько дней в надежде получить назад что-нибудь из своих сбережений. Примерно половина российских банков рухнули. Инфляция, которая уже упала до однозначных цифр, взлетела до 85% в 1998 г. Российский фондовый рынок достиг дна, рухнув к началу октября 1998 г. на 93%, по сравнению с пиком в октябре 1997 г. Удивительно то, что объем производства сократился только на 4,6% в 1998 г.

Но финансовый крах позволил начаться экономическому подъему в России. Отсутствие финансирования заставило даже не очень реформаторски настроенное правительство ликвидировать бюджетный дефицит. Государственные расходы были решительно сокращены на 14% ВВП за период с 1997 по 2000 г. Основные сокращения затронули субсидии предприятиям и пенсии. Вторая волна структурных реформ прошла в 1998–2002 гг. и стала началом выдающегося десятилетия, когда экономический рост в России составлял в среднем 7% в год. Цены на нефть несколько выросли в 1999 г., но только в конце 2003 г. они взлетели до уровня более чем 30 долл. США за баррель.

## Приватизация

По необходимости приватизация начиналась постепенно, ей предшествовали многосторонние и напряженные споры. Суть приватизационной политики сводилась к выполнению трех следующих задач: темп и объем приватизации, ее политическое признание и создание миллионов частных предпринимателей. Эти задачи анализируются Андреем Шлейфером, Анатолием Чубайсом и др. (Boycko, Shleifer, and Vishny 1995; Chubais 1999; Shleifer 2005).

Самой простой задачей была приватизация малых предприятий. Первые магазины были проданы на аукционах в феврале 1992 г. К июлю 1992 г. приватизация малых предприятий набрала темп, и в период до июля следующего года в России каждый месяц продавалось в среднем от 5000 до 6000 небольших фирм. По оценкам правительства, не менее чем 106 тысяч малых предприятий было приватизировано в России к августу 1994 г. Правительство действовало быстро, проведя несколько аукционов. Большая часть магазинов была продана по невысоким ценам их управляющим, что позволило обеспечить высокую скорость приватизации.

Главным же вопросом была приватизация крупных, доминирующих, государственных предприятий. В период с 1989 по 1991 г. в России министерскими чиновниками, пытавшимися провести номенклатурную приватизацию, было создано множество разных объединений, концернов и корпораций. К концу 1991 г. в России существовало уже более 3000 таких объединений. После многочисленных споров и переговоров правительство смогло убедить российский парламент внести изменения в закон о приватизации и принять программу приватизации в 1992 г. В августе 1992 г. Борис Ельцин отвел приватизации главное место в своей речи, посвященной годовщине путча. Указывая на выгоды простых людей от капитализма, он сказал: «Нам нужны миллионы собственников, а не кучка миллионеров». Он также сказал о равенстве возможностей и свободе выбора. Главной новостью стало заявление о том, что в России будет проведена чековая приватизация: «Приватизационный ва-

учер — это билет для каждого из нас в свободную экономику»[2]. Идея проведения чековой приватизации была заимствована в Чехословакии.

Первый чековый аукцион был проведен в декабре 1992 г., а последний состоялся летом 1994 г. За этот период таким способом было приватизировано 16 500 крупных предприятий, каждое из которых имело более тысячи работников. Это была самая масштабная из когда-либо проводимых в мире приватизаций. Но распределение акций прошло не так, как ожидалось. Только 20% акций компаний были проданы на чековых аукционах, в основном сторонним приобретателям. К 1996 г. 18% всех акций принадлежали менеджерам предприятий, а 40% — рабочим. При этом менеджеры предприятий часто контролировали акции своих работников. Критическая доля частных предприятий (920 тысяч по российским данным) возникла в 1995 г. (Blasi, Kroumova, and Kruse 1997, 189, 192–93). И хотя массовая приватизация в России была инсайдерской приватизацией, ее ваучерный аспект подтверждал возникновение реальных прав частной собственности. По данным ЕБРР (EBRD 1997), к 1996 г. не менее 70% российского ВВП создавалось уже частным сектором экономики. Россия стала капиталистической.

Негативная сторона состояла в том, что приватизация была настолько непопулярна, что президенту Владимиру Путину удалось поменять ситуацию, запустив волну ренационализации способом беззаконной конфискации и сомнительных с финансовой точки зрения приобретений эффективных частных предприятий неэффективными государственными.

## Оценка результатов российских экономических реформ

Оценки преобразования российской экономики из командной в рыночную противоречат друг другу и, вероятнее всего, всегда будут такими. Это естественно,

2. Борис Ельцин. «Обращение к согражданам», *Российская газета*, 20 августа 1992 г.

так как эта трансформация имела важнейшее значение, была вызвана многими причинами и привела к множественным результатам. Сегодня всеобщее мнение состоит в том, что Польша, Чешская Республика и Прибалтийские государства добились больших результатов при проведении своих рыночных реформ в течение двух последних десятилетий, чем Россия. Я согласен с этой точкой зрения, но нужно при этом понимать и различия между странами. Я бы выделил следующие пять различий в проведении реформ в этих странах: условия, степень радикальности и полноты реформ, уровень демократии, нефть и политика Запада.

Во-первых, в России были гораздо более сложные условия. Советская система просуществовала семьдесят четыре года, а восточноевропейские — только сорок пять лет. Поэтому цены и структура экономики в Советском Союзе были намного более сильно искажены. В докоммунистической России не было коммерческого законодательства и было мало частных предприятий. В течение своих последних полутора лет советская экономика находилась в глубочайшем кризисе. Радикальные реформаторы заявляют, что это был терминальный кризис старой системы и единственным здравым действием был немедленный отказ от нее и переход к рыночной экономической системе. С другой стороны, реформаторы-постепенщики приуменьшают глубину кризиса советской экономики 1991 г. Они заявляют, что ситуацию можно было смягчить действиями в традиционных рамках и что причиной очень высокой инфляции 1992–1993 гг. был не унаследованный финансовый кризис, а «шоковая терапия» с ее внезапной либерализацией цен в январе 1992 г.

Во-вторых, по данным ежегодно публикуемых ЕБРР Докладов о процессе перехода, реформы в Польше, Чешской Республике и Прибалтийских государствах были более радикальными и полными, чем в России, в то время как в соответствии с общепринятой точкой зрения считается, что российские экономические реформы были очень радикальными (см., например, Stiglitz 2002). Ясно, что возникает путаница. Если в обычном сознании «радикальные» реформы понимаются как беспорядочные или разрушительные, экономисты оцени-

вают радикальность реформ в зависимости от широты их воздействия. Представляется, что многие российские наблюдатели не знают, что выражение «шоковая терапия» было впервые применено в отношении планируемых в Польше реформ в 1989 г., задолго до того, как были задуманы российские реформы (Gomulka 1989). В странах Центральной Европы и Прибалтийских государствах реформы были проведены намного быстрее, чем в России, и поэтому экономики этих стран не находились в нарушенном, дисфункциональном состоянии в течение долгого времени, в то время как в России меры элементарной макроэкономической стабилизации были завершены только к 1999 году.

Реформаторы в российском правительстве не смогли добиться контроля над Центральным банком России. Поэтому Центробанк продолжал выпускать деньги с такой скоростью, которая делала макроэкономическую стабилизацию невозможной. Инфляционная рублевая зона существовала до осени 1993 г. До 1999 г. правительству также не удавалось перебороть популистски настроенных парламентариев и менеджеров государственных предприятий и ввести бюджетные ограничения.

В-третьих, в России не было проведено систематичных демократических реформ в 1991–1992 гг., когда это было возможно. Угроза рыночным реформам исходила не от населения, а от привилегированных групп со своими корыстными интересами, такими как руководители государственных предприятий (в начале преобразований), затем олигархи и государственные чиновники, благоденствующие в условиях коррупции. Эти группы хотели некоторых рыночных реформ, но только медленных, которые позволят им используя свое привилегированное положение играть на разнице между регулируемыми государственными и свободными ценами (Fish 2005). В результате институциональные реформы в России были не слишком успешными. Критики радикальных реформ утверждают, что реформаторы игнорировали институты. В ответ реформаторы говорят, что российский парламент сопротивлялся проведению институциональных реформ с июня 1992 г. по декабрь 1999 г., так как в этот период преобладали антиреформаторские цели и погоня за рентой.

Борис Ельцин был сосредоточен на демонтаже Советского Союза и экономической реформе, оставив политическую реформу на более позднее время. В своих мемуарах он так объяснил свою стратегию: «Да, наверное, я ошибся, выбрав главным направлением наступление на экономическом фронте, оставив для вечных компромиссов, для политических игр поле государственного устройства. Я не разогнал съезд. По инерции продолжая считать Верховный Совет законотворческим органом, который разрабатывает юридическую базу для реформ, я не заметил подмены самого содержания понятия „съезд“. Депутаты неожиданно вспомнили о своем полном всевластии. Начался бесконечный торг. Но болезненные меры, предложенные Гайдаром, как мне казалось, требуют спокойствия, а не новых общественных потрясений» (Ельцин 2008, 158). К сожалению, Ельцин не менял своего решения до сентября 1993 г., когда стало уже слишком поздно. Это была его главная ошибка и, возможно, главная ошибка всей его карьеры. А в результате пострадали проводимые его правительством экономические реформы. «Не подкрепленные политически, реформы Гайдара повисли в воздухе», — писал Ельцин.

В-четвертых, как отметил Егор Гайдар (Gaidar 2007; Гайдар 2012а), нефть и другие природные ресурсы позволили получать ренту и вводили правителей России в соблазн выбрать путь легкого личного обогащения, а не выгодные всем реформы. Реформы начинали в середине 1980-х гг., когда упали цены на нефть, и в 1998 г., когда произошло еще одно их падение. В 2003 г. мировые цены на нефть взлетели и уже подготовленные реформы были отложены. Поэтому широко распространенная точка зрения состоит в том, что Россия может реформироваться только при низких мировых ценах на нефть.

И наконец, важнейшее значение имела политика Запада. Запад и, в частности, президент США Джордж Буш-старший не выполнили свои обязанности. В октябре 1991 г. Борис Ельцин открыто и обстоятельно попросил западные правительства предоставить России техническую и финансовую помощь, но на его призывы не отвечали. И только пять месяцев спустя он по-

лучил от президента Джорджа Буша и канцлера Германии Гельмута Коля ответ, но ничего сделано не было. А к тому времени ход российских реформ уже был нарушен непрекращающимися атаками со стороны российского парламента, возглавляемых Русланом Хасбулатовым и вице-президентом Александром Руцким. Демонстративное отсутствие западной поддержки способствовало падению российского реформаторского правительства и сделало невозможным контроль над инфляцией. В отличие от Польши, Россия не получила международной финансовой помощи для проведения реформ в первый год проведения реформ.

В этом и состояло ключевое различие между бывшим Советским Союзом и Центральной Европой. Польша рано получила необходимую финансовую помощь и ей также списали значительную часть ее долга. Польше предоставили широкий доступ на европейский рынок и открыли перспективы членства в Европейском союзе. Польша первой в Центральной Европе получила необходимую западную помощь и пошла правильным путем с самого начала. России же не предложили ничего кроме добрых слов, оказавшихся, как вскоре выяснилось, пустыми. Увидев, что Запад игнорирует Россию, остальные бывшие советские республики потеряли всякую надежду на быстрые и успешные реформы.

Россия — очень коррумпированная страна. Это неопровержимый факт. Критики радикальной реформы винят коррупцию в том, как была проведена приватизация (в особенности Stiglitz 2002, ch. 5). Сторонники российской приватизации, наоборот, винят постепенность отмены государственного регулирования экономики в погоне за рентой и росте коррупции (Boycko 1991; Murphy, Shleifer, and Vishny 1993). По их мнению, приватизация была способом сдержать коррупцию (Kaufmann and Siegelbaum 1996).

Самое большое замешательство вызывают сравнения 1990-х и 2000-х гг. Неоспоримо, что российская экономика сжалась в 1990-е гг. и значительно выросла в 1998–2008 гг. В России широко распространен взгляд, что этот рост связан с политической стабильностью во время правления Владимира Путина в качестве президента и премьер-министра. В отличие от этого рефор-

маторы говорят, что причина предшествует следствию и что в случае крупных и длительных системных преобразований реформа должна быть в достаточной степени полной и только тогда она может быть эффективной. По мнению реформаторов, наступивший после 1999 г. рост объясняется либерализацией цен и торговли, приватизацией 1990-х гг., макроэкономической стабилизацией, проведенной после финансового краха 1998 г., и структурными реформами 1999–2002 гг. Кроме того, сказался и рост международных цен на нефть с 2003 г.

Теперь, через два десятилетия после начала посткоммунистической реформы, уже совершенно ясно, чего удалось достичь, а чего не удалось. Впечатляющий прогресс был достигнут в экономическом развитии России. ВВП России на душу населения сейчас примерно равен ВВП на душу населения в Польше и трех Прибалтийских государствах. Основная разница между Россией и более успешными странами лежит в области управления. По всем меркам Россия — более коррумпированная страна, чем страны Центральной Европы и Прибалтийские государства, при этом в политическом смысле Россия — авторитарная страна. Это относится и к большинству других бывших советских республик. Основная проблема России — в неправильном функционировании государства, которое проявляется во всем — от транспортных пробок, вызванных неспособностью расширить дорожную сеть, до невысокой продолжительности жизни мужского населения.

## Библиография

Гайдар, Егор. 2012а. «Гибель империи. Уроки для современной России», в: Е. Т. Гайдар. *Собрание сочинений в 15 т.* Т. 1. М.: Дело.

——. 2012б. «Дни поражений и побед», в: Е. Т. Гайдар. *Собрание сочинений в 15 т.* Т. 4. М.: Дело.

Горбачев, Михаил. 1987. *Избранные речи и статьи*, т. 2. М.: Политиздат.

Госкомстат. 1996. Российский статистический ежегодник 1996. М.: Госкомстат.

Ельцин, Борис. 1991. «Речь Б. Н. Ельцина», *Советская Россия*, 29 октября.

——. 2008. *Записки президента: размышления, воспоминания, впечатления...* М.: РОССПЭН.

May, В. А., Стародубровская, И. В. 2004. *Великие революции от Кромвеля до Путина*. 2-е доп. изд. М.: Вагриус.

Ослунд, Андерс. 1996. *Россия: рождение рыночной экономики*. М.: Республика.

——. 2011. *Строительство капитализма. Рыночная трансформация стран бывшего советского блока*. М.: Логос.

Российский экономический барометр. 2004. том 8, № 2. Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЕП). 1999. Тенденции российской экономики. М.: Правительство Российской Федерации.

Селюнин, Василий и Григорий Ханин. 1987. «Лукавая цифра», *Новый мир*, 63(2): 181–201.

Чубайс, Анатолий. 1999. *Приватизация по-российски*. М.: Вагриус.

Aron, Leon. 2000. Yeltsin: A Revolutionary Life. New York: St. Martin's Press.

Åslund, Anders. 1990. "How Small Is the Soviet National Income?" In *The Impoverished Superpower: Perestroika and the Soviet Military Burden*, ed. Henry S. Rowen and Charles. Wolf Jr. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 13–61.

——. 1995. *How Russia Became a Market Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

——. 2002. *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*. New York: Cambridge University Press.

——. 2007. *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Bergson, Abram. 1997. "How Big Was Soviet GDP?," *Comparative Economic Studies* 39(1): 1–14.

Blasi, Joseph R., Maya Kroumova, and Douglas Kruse. 1997. *Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Boycko, Maxim. 1991. "Price Decontrol: The Microeconomic Case for the 'Big Bang' Approach," *Oxford Review of Economic Policy* 7(4): 35–45.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1994. Transition Report 1994. London: EBRD.

——. 1997. T*ransition Report 1997*. London: EBRD.

——. 2010. *Transition Report 2010*. London: EBRD.

Fish, Steven. 2005. Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics. New York: Cambridge University Press.

Gaidar, Yegor T. 1999. *Days of Defeat and Victory*. Seattle: University of Washington Press.

——. 2007. *Collapse of an Empire: Lessons for Modern Russia*. Washington, DC: Brookings Institution.

Goldman, Marshall I. 2003. *The Piratization of Russia: Russian Reform Goes Awry*. London: Routledge.

Gomulka, Stanislaw. 1989. "Shock Needed for Polish Economy," *Guardian*, August 19.

Kaufmann, Daniel, and Paul Siegelbaum. 1996. "Privatization and Corruption in Transition Economies," *Journal of International Affairs* 50(2): 419–58.

Mau, Vladimir, and Irina Starodubrovskaya. 2001. *The Challenge of Revolution: Contemporary Russia in Historical Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Michalopoulos, Constantine, and Vladimir Drebentsov. 1997. "Observations on State Trading in the Russian Economy," *Post-Soviet Geography and Economics* 38 (5): 264–75.

Murphy, Kevin, M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1993. "Why Is Rent-Seeking so Costly to Growth?," *American Economic Review,* AEA *Papers and Proceedings* (June): 409–14.

Pinto, Brian, Vladimir Drebentzov, and Alexander Morozov. 2000. *Dismantling Russia's Nonpayments System Creating Conditions for Growth*. Washington, DC: World Bank.

Rosefielde, Steven, and Stefan Hedlund. 2008. *Russia since 1980* (The World Since 1980). New York: Cambridge University Press.

Shleifer, Andrei. 2005. *A Normal Country: Russia after Communism*. Cambridge, MA: MIT Press.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: Norton.

Sutela, Pekka. 2003. *The Russian Market Economy*. Helsinki: Kikimora Publications.

Transparency International. 2012. *Corruption Perception Index 2012 Results*. Available at http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2012/results.

UN Economic Commission for Europe. 1992. *Economic Survey of Europe in 1991–1992*. New York: United Nations.

Vasiliev, Sergei A. 1999. *Ten Years of Russian Economic Reform: A Collection of Papers*. London: Centre for Research into Post-Communist Economies.

# ГЛАВА 5

ВЛАДИМИР ПОПОВ

# Трансформационный спад

## Масштабы спада 1990-х годов

С 1989 по 1998 г. Россия переживала трансформационный спад — внутренний валовой продукт (ВВП) упал на 55% по сравнению с уровнем предкризисного 1989 г.[1] В 1999–2008 гг. российская экономика восстанавливалась с темпом около 7% в год и почти приблизилась к 2008 г., к тому пику, который был достигнут в 1989 г. (рис. 5.1). Но затем последовал еще один спад (на этот раз циклического характера), и в 2009 г. ВВП России упал приблизительно на 8%. Лишь в 2012 г. был превышен объем ВВП 1989 г., который предшествовал трансформационному спаду. В итоге вышло, что за два десятилетия увеличения выпуска не произошло.

В 2005 г. Андрей Шлейфер и Дэниел Трейсман (Shleifer and Treisman 2005) опубликовали статью под заголовком «Нормальная страна. Россия после коммунизма». Они сравнивали Россию с Бразилией, Китаем, Индией, Турцией и другими развивающимися странами, доказывая что с точки зрения уровня преступности, неравенства в распределении доходов, коррупции, макроэконо-

1. Эта глава во многом опирается на мои ранее опубликованные работы: Popov (2000, 2007b, 2009b, 2010). С формальной точки зрения до освобождения цен 2 января 1992 г. экономика бывших советских республик была плановой, а не рыночной. Поэтому снижение выпуска в 1989–1991 гг. происходило в плановой экономике. Однако план постепенного перехода к рыночной экономике был официально обнародован российским правительством в мае 1990 г., и логично рассматривать 1989 г. как последний год плановой экономики, который следует взять как отправную точку для сравнения.

мической нестабильности и других типичных болезней третьего мира Россия является далеко не самой худшей страной. И действительно, она располагается где-то в середине списка, выше Нигерии, хотя ниже Китая. Если сказать кратко, Россия — *нормальная* развивающаяся страна.

Советский Союз был *необычной* развивающейся страной, которая запустила в космос первого человека, стала родиной около двадцати нобелевских лауреатов в области естественных наук и литературы. Из числа примерно сорока ныне здравствующих лауреатов премии Филдса (которую вручают с 1936 г. и часто называют Нобелевской премией по математике) восемь человек происходят из бывшего Советского Союза (население которого составляло менее 5% мирового населения). В Советском Союзе и других социалистических странах медицинское обслуживание и образование были всеобъемлющими и бесплатными — и наилучшими среди развивающихся стран, был низким уровень неравенства доходов, сравнительно низкими были уровни преступности и коррупции. К 1965 г. средняя продолжительность жизни в СССР увеличилась до 70 лет, что лишь на два года меньше соответствующего показателя для США, хотя доход на душу населения в СССР составлял лишь 20–25% от уровня США (Popov 2011).

Переход к рыночной экономике в 1990-х гг. привел к демонтажу советского государства: предоставление всех общественных благ, начиная от здравоохранения и кончая законностью и правопорядком[2], резко упало. Теневая экономика, доля которой в период правления Брежнева (согласно наиболее щедрым оценкам) составляла от 10% до 15% ВВП, выросла к середине 1990 гг. до 50% ВВП (Kaufmann and Kaliberda 1996; Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997; Alexeev and Pyle 2003).

---

2. Здесь и далее словосочетание «законность и правопорядок» соответствует выражению *rule of law and order* оригинала, однако термин *rule of law*, взятый сам по себе, переводится не как «законность», а как «верховенство закона» (иногда — «принцип верховенства закона»). Такой перевод представляется предпочтительным, поскольку даже в советское время слово «законность» было на слуху (часто говорили про так называемую социалистическую законность). Соответственно, *rule of law index* — «индекс верховенства закона» (см. ниже). — *Примеч. пер.*

В 1980–1985 гг. Советский Союз находился в середине списка из 54 стран, ранжированных по уровню коррупции, причем советские государственные чиновники были менее коррумпированы, чем государственные чиновники в Италии, Греции, Португалии, Южной Корее и практически во всех развивающихся странах. В 1996 г., после установления рыночной экономики и победы демократии, Россия находилась на 48-м месте в том же самом списке из 54 стран, между Индией и Венесуэлой[3].

Неравенство доходов значительно усилилось: коэффициент Джини увеличился с 26% в 1986 г. до 40% в 2000 г. и 42% в 2007 г. (рис. 5.2). Децильный коэффициент (отношение доходов 10% самых состоятельных к доходам беднейших 10%) увеличился с 8 в 1992 г. до 14 в 2000 г., а затем до 17 в 2007 г. (Госкомстат). Но неравенство на самом верху увеличивалось гораздо быстрее. В 1995 г. в России не было человека, имевшего состояние больше 1 млрд долл. США, а в 2007 г. согласно журналу «Форбс» в России было 53 миллиардера, что выдвинуло страну на второе или третье место в мире, сразу после США (415 человек) и Германии (55 человек). В России было лишь на два миллиардера меньше, чем в Германии, но российские миллиардеры обладали общим состоянием в 282 млрд долл., что на 37 млрд долл. превышало состояние немецких миллиардеров. В 2008 г. число миллиардеров в России увеличилось до 86 человек, причем их общее состояние превысило 500 млрд долл. (добрая треть ВВП страны). Советский же Союз был необычной развивающейся страной: миллиардеров в нем вовсе не было, и едва ли в нем имелись даже долларовые миллионеры.

Криминализация российского общества также существенно и резко выросла в 1990-х гг. Преступность в Советском Союзе постепенно росла с середины 1960-х гг., но после распада СССР имел место беспрецедентный всплеск преступности: всего лишь за несколько лет в начале 1990-х гг. уровни преступности и убийств удвоились и стали одними из самых высоких в мире. Уровень убийств к середине 1990-х гг. превысил 30 человек

3. См. данные Transparency International: http://www.icgg.org/corruption.cpi_olderindices_overview.html.

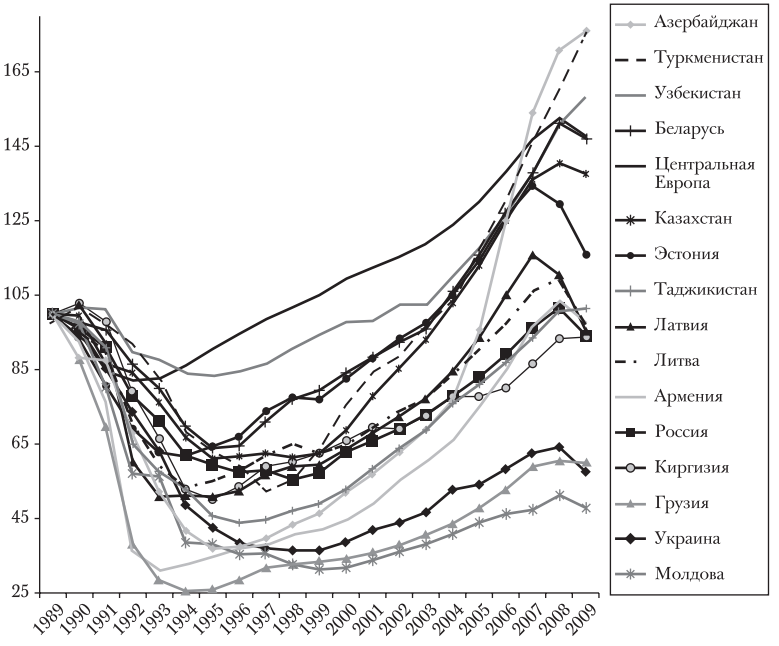



РИС. 5.1. Изменения объема ВВП стран бывшего СССР (1989 = 100%)

Источник: EBRD Transition Report за разные годы. См. также статистику ЕБРР по макроэкономическим показателям: http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodata/sei.xls.

на каждые 100 000 жителей (рис. 5.3) в сравнении с показателями от 1 до 2 человек на то же число жителей в Западной и Восточной Европе, Канаде, Китае, Японии, Маврикии, Израиле. Лишь в двух странах мира (не считая некоторые охваченные войнами и раздираемые на части развивающиеся страны Юга) в тот период наблюдались более высокие уровни убийств: в Южной Африке и Колумбии. В то же самое время в таких странах, как Бразилия или Мексика, этот уровень составлял половину российского. Даже уровень убийств в США, высочайший среди развитых стран, составлявший 6–7 чел. на 100 000 населения, бледнел в сравнении с российским показателем (WHO 2004).

Российский уровень смертности от внешних причин (несчастных случаев, убийств и самоубийств) к началу

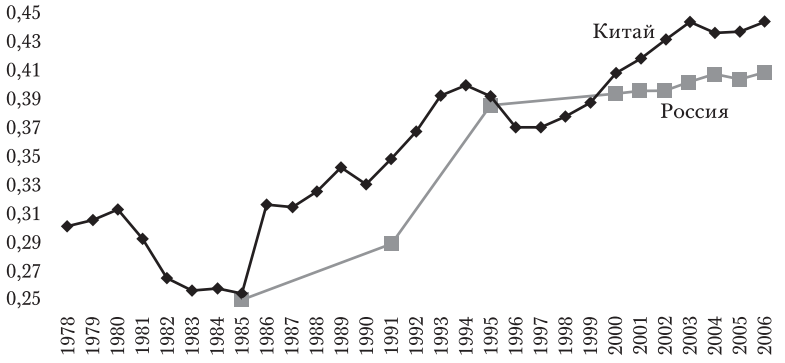



РИС. 5.2. Коэффициент Джини распределения доходов в Китае и России (1978–2006)

Источник: Chen, Hou, and Jin (2008); Росстат.

XXI века взмыл вверх и достиг 245 человек на 100 000 жителей. Он был выше, чем в любой из 187 стран, для которых имеются оценки ВОЗ за 2002 г., и равнозначен 2,45 смертей на 1 000 человек за один год, или 159 смертям на 1 000 человек за 65 лет — таков был в 2002 г. российский показатель ожидаемой продолжительности жизни в момент рождения (WHO, 2004; Popov, 2007d). Иными словами, если бы эти уровни сохранились на весь период жизни человека, один из каждых шести россиян, рожденных в 2002 г., умер бы «не своей» смертью. Конечно, в 1980-х гг. уровни убийств, самоубийств и смертей от несчастных случаев в России, Украине, Белоруссии, Латвии, Эстонии, Молдавии и Казахстане уже были достаточно высоки: они были в несколько раз выше, чем в других республиках бывшего СССР и восточноевропейских странах. Однако они были примерно сопоставимы с показателями других стран с тем же уровнем развития. В 1990-х гг. эти уровни быстро выросли и существенно превзошли показатели остального мира.

Уровень смертности вырос с 10 человек на 1000 в 1990 г. до 16 в 1994 г. и находился на отметках между 14 и 16 смертей на 1 000 человек по 2011 г. включительно (Popov 2011). Это был подлинный кризис смертности — единственный пример в истории, когда уровни смертности увеличились на 60% всего лишь за 5 лет

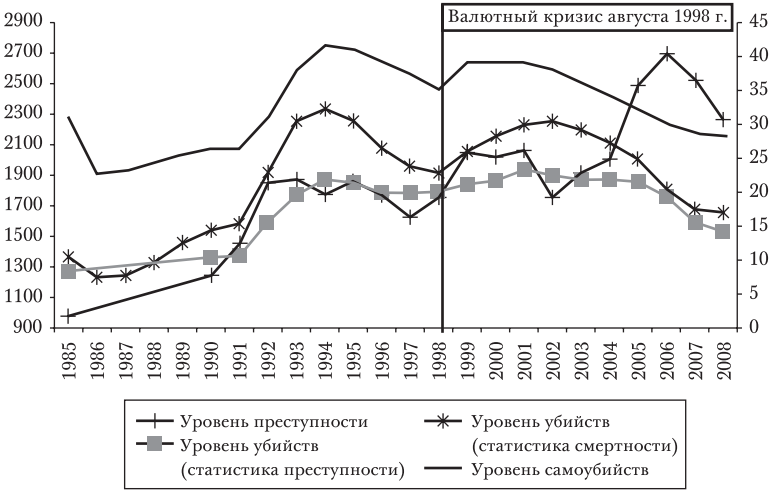



РИС. 5.3. Уровень преступности (левая шкала), уровень убийств и самоубийств (правая шкала) на 100 000 жителей

Источник: Росстат.

в отсутствие войн, эпидемий или вулканических извержений. Никогда после голода 1947 г. уровни смертности в России не были столь высоки, как в 1990-х гг. Даже в 1950–1953 гг., в последние годы правления Сталина, когда уровни смертности в трудовых лагерях были высоки и все еще ощущались последствия недоедания и ранений военного времени, уровень смертности составлял лишь 9–10 человек на 1000 населения, а не 14–16 человек, как в 1994–2008 гг. (рис. 5.4).

Индекс человеческого развития населения России (исчисленный как среднее значение приведенных к шкале от 0 до 100 трех показателей — пересчитанный по паритету покупательной способности ВВП на душу населения, средняя продолжительность жизни и уровень образования) не увеличился за весь период 1990-х гг. и оказался ниже уровня Кубы и, вероятно, уровня Китая (рис. 5.5).

Россия стала типичной нефтедобывающей страной. Лишь немногие специалисты назвали бы Советский Союз ресурсной экономикой, но структура российской экономики значительно изменилась после перехода к рынку. Фактически 1990-е гг. были периодом быстрой

РИС. 5.4. Смертность на 1 000 жителей и ожидаемая продолжительность жизни в момент рождения (лет)

Источник: Росстат.

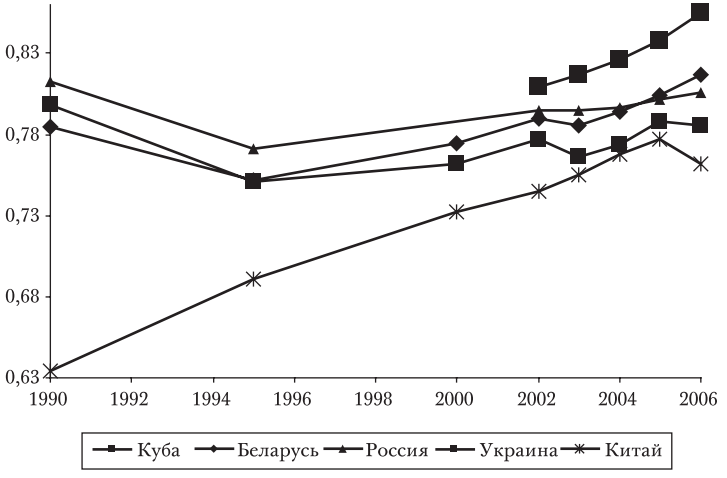



РИС. 5.5. Индекс человеческого развития для Китая, Кубы, Белоруссии, России и Украины

Источник: Human Development Report (разные годы).

деиндустриализации российской экономики и перевода ее на «ресурсные рельсы», а рост мировых цен на топливо с 1999 г., по-видимому, усилил эту тенденцию. Доля выпуска основных ресурсных отраслей (топлив-

ной, электроэнергетики, черной и цветной металлургии) в общем промышленном выпуске России увеличилась примерно с 25% до более чем 50% к середине 1990-х гг. и с тех пор остается на этом высоком уровне. Отчасти это было результатом изменения относительных цен (цены на ресурсные товары увеличились больше), но также было вызвано и тем, что реальные темпы роста выпуска вне ресурсного сектора были ниже. Доля полезных ископаемых, металлов и алмазов в российском экспорте увеличилась с 52% в 1990 г. (Советский Союз) до 67% в 1995 г. и 81% в 2007 г., в то время как доля машин и оборудования в экспорте упала с 18% в 1990 г. (Советский Союз) до 10% в 1995 г., а в 2007 г. она стала ниже 6%.

В Советском Союзе доля расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) составляла 3,5% ВВП в конце 1980-х гг. Она упала примерно до 1% в сегодняшней России (для сравнения — в Китае она составляет 1,3%; в США и Германии 2,5%; в Корее, Финляндии и Японии 3,5%; в Израиле 4–5%). Поэтому сегодняшняя Россия действительно выглядит «нормальной» развивающейся страной с богатыми запасами природных ресурсов.

Вдобавок, по крайней мере согласно данным *Freedom House*, первоначальный прогресс в области демократии и прав человека, который имел место в начале 1990-х гг., сменился последующим регрессом, и все достижения были утрачены, Индекс политических прав, исчисляемый этой организацией, который принимает значения от 1 (полная демократия) до 7 (полный авторитаризм), после снижения до 3 в 1991–1997 гг. вернулся к дореформенному значению 6 в 2004–2012 г. (рис. 5.6).

Чтобы понять сегодняшнюю Россию, нужно дать оценку событиям прошедших двадцати лет. В конце 1980-х гг., в период горбачевской перестройки, Советский Союз стремился войти в число богатых демократических стран. Вместо этого Россия пережила трансформационный спад беспрецедентных масштабов и в следующем десятилетии спустилась до уровня обычной развивающейся страны, которую считают недемократической и неспособной создать условия для быстрого роста экономики. С точки зрения некоторых

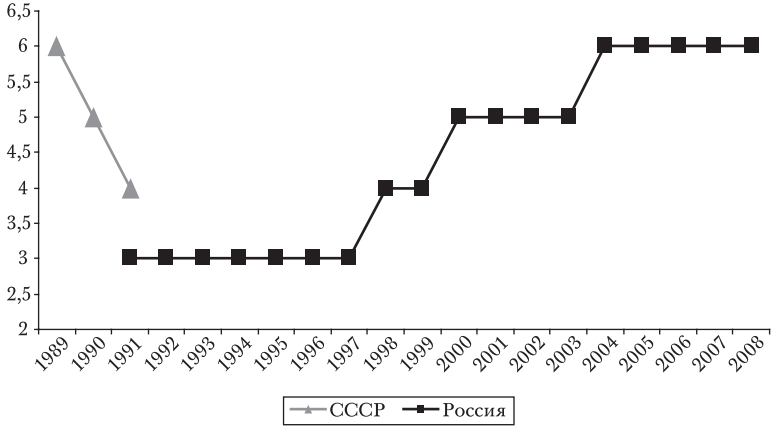



РИС. 5.6. Индекс политических прав для СССР и России в 1989–2006 гг.

Источник: Freedom House.

внешних наблюдателей «обычная развивающаяся страна», возможно, выглядит лучше, чем грозная сверхдержава, представляющая угрозу западным ценностям. Но население России испытывает иные чувства. Большинство граждан России хотят найти способ модернизировать страну так, чтобы сделать ее процветающей и демократической. Однако, помимо этого, они ощущают, что в период рыночных реформ были сделаны крупные ошибки; экономическая политика и политические лидеры 1990-х гг. полностью дискредитированы[4].

## Классификация экономических кризисов

Экономисты различают между собой кризисы, вызванные шоками предложения и шоками спроса. Основу для классификации дает модель взаимодействия совокупного спроса и совокупного предложения. В этой модели кривая совокупного предложения, или кривая AS, характеризует положительную зависимость между выпуском и ценами (чем выше цены, тем больше пред-

4. Даже в 2010 г. большинство граждан России были недовольны реформами 1990-х гг. (ВЦИОМ, 2010).

ложение товаров), в то время как кривая совокупного спроса, или кривая AD, характеризует отрицательную связь между спросом на товары и ценами. Под спросом подразумевается *совокупный* спрос. Его можно увеличить (тогда кривая совокупного спроса сдвигается вправо) за счет бюджетно-налоговой или денежно-кредитной (монетарной) политики стимулирования спроса. Под предложением подразумевается *совокупное* предложение. В долгосрочном плане кривая совокупного предложения вертикальна (при условии полного использования производственных мощностей и рабочей силы, а также при заданном уровне производительности), но в краткосрочном плане кривая совокупного предложения имеет положительный наклон (фирмы отвечают на рост цен расширением выпуска и увеличением занятости, но в конечном счете это приводит к увеличению зарплат, поэтому издержки догоняют растущие цены, а выпуск возвращается к равновесному значению).

Неблагоприятные (отрицательные) шоки спроса имеют место, когда происходит падение спроса на экспорт из страны, когда инвесторы сокращают расходы на новые проекты или когда потребители решают больше сберегать и меньше покупать: кривая совокупного спроса (кривая AD) сдвигается влево, как показано на рис. 5.7. К счастью, правительство и центральный банк могут ответить на этот шок бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политикой стимулирования спроса и вернуть эту кривую в первоначальное положение. Экономисты согласны в том, что Великая депрессия 1930-х гг. была вызвана факторами спроса (спор идет в основном о том, какими именно: то ли неудачная денежная политика, то ли бюджетно-налоговая политика не смогли вернуть на прежнее место кривую AD).

Шоки предложения имеют место, когда, в частности, увеличиваются издержки: либо рабочие требуют увеличения зарплат, либо зарубежные производители увеличивают цены на импортируемое топливо, либо вследствие землетрясения обрушились мосты. В таком случае кривая AS сдвигается влево (неблагоприятный шок предложения), а правительство не в силах в краткосрочном плане повлиять на ее местоположение. Единственное, что власти могли бы сделать

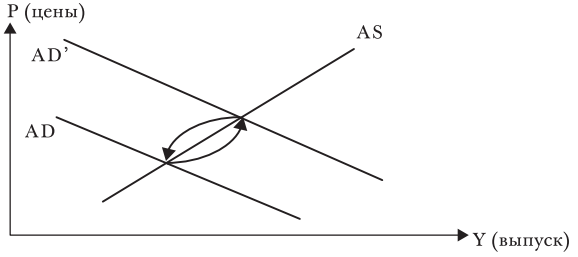



РИС. 5.7. Неблагоприятный шок спроса
и ответная реакция правительства

для восстановления выпуска, — смягчить этот шок предложения путем увеличения совокупного спроса (сдвигая кривую AD вправо и восстанавливая выпуск ценой более высоких цен, рис. 5.8).

Структурный кризис, т.е. спад производства в одном (неконкурентоспособном) секторе и подъем производства в другом (конкурентоспособном) секторе, вообще не был бы кризисом, если бы перемещение ресурсов (капитала и труда) из первого сектора во второй не требовало бы издержек. Но в реальности такое перемещение ресурсов связано с высокими издержками (на переобучение работников, замену основного капитала), поэтому структурный кризис (чем бы он ни был вызван — предложением или спросом) становится типичным кризисом, обусловленным предложением.

Это не значит, что все кризисы, обусловленные предложением, являются структурными. Представим себе, что во всех регионах и отраслях рабочие требуют повышения зарплат, поэтому прибыли всех компаний сокращаются в одинаковой мере, и поэтому они увольняют работников и снижают выпуск. Когда возрастает безработица, реальные зарплаты падают, прибыли увеличиваются, а выпуск постепенно восстанавливается до прежней величины. В этом случае имеют место кризис, обусловленный предложением, и последующее восстановление производства, не сопровождающиеся перемещением капитала и труда из одного сектора (отрасли, региона) в другой.

Это же верно и для кризисов, обусловленных спросом. Падение спроса на продукцию отдельной отрасли возможно, и тогда необходимо перемещение ресурсов из этой отрасли в другие сектора. Но можно представить себе обусловленный спросом кризис, вызванный абсолютно одинаковым сокращением спроса на все товары (например, по причине излишнего ужесточения денежной политики). В этом случае мы имеем временное падение выпуска (и цен), которое закончится, когда упадут цены и прежняя норма прибыли восстановится при новом (более низком) уровне цен и зарплат.

Поэтому возможны порожденные как спросом, так и предложением кризисы, которые не связаны с необходимостью перемещать ресурсы между секторами. Важное различие между рассмотренными структурными кризисами и общеэкономическими кризисами состоит в том, что в последнем случае не нужно перемещать ресурсы, поэтому не нужны новые инвестиции. Сначала происходит равномерное по всем отраслям сокращение выпуска, затем, в период восстановления, занятость и коэффициенты использования производственных мощностей равномерно увеличиваются по всем отраслям.

Известно, что кризисы 1990-х гг. в бывших социалистических странах были по большей части структурными и обусловлены именно шоками предложения из-за изменения относительных цен после дерегулирования экономики (Popov 2007b). Но адекватные (неадекватные) меры экономической политики государства могли смягчить (усугубить) эти структурные кризисы.

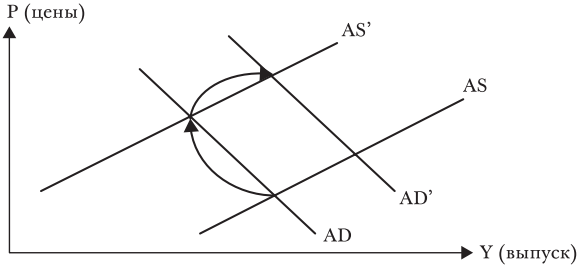



РИС. 5.8. Поглощение неблагоприятного шока предложения

Например, утверждается, что, влияние факторов спроса (излишне жесткое ограничение спроса) на спад производства в Польше было выражено значительно сильнее, чем влияние факторов предложения (Rosati 1994).

Вопрос о том, чем обусловлен кризис, предложением или спросом, конечно, очень важен. В первом случае увеличение темпа инфляции можно оправдать (чтобы смягчить неблагоприятный шок предложения); во втором случае правильная экономическая политика — сохранять темпы инфляции, которые имели место до начала кризиса.

При структурном кризисе имеются объективные ограничения на перемещение ресурсов из одного сектора в другой, в частности, обусловленные размером сбережений и инвестиций, которые можно было бы использовать для перемещения капитала (Popov 2007b).

Рассмотрим некоторую страну, в которой прекращение регулирования цен (либо устранение таможенных тарифов или субсидий на импорт) приводит к изменению относительных цен и тем самым порождает неблагоприятный шок предложения, по крайней мере в некоторых отраслях. Капитал следует переместить из отраслей с падающими относительными ценами и прибылями в отрасли с растущими относительными ценами. Предположим, что 50% общего выпуска сосредоточено в неконкурентоспособных отраслях, и весь этот сектор должен исчезнуть либо постепенно, либо в один момент, в зависимости от того, насколько быстро будут меняться относительные цены. Капитал неоднороден, и его нельзя переместить в конкурентоспособный сектор, а труд, как мы будем предполагать в данном рассуждении, можно переместить в конкурентоспособный сектор без издержек.

При моментальной либерализации цен весь неконкурентоспособный сектор сразу же становится нерентабельным и выпуск немедленно падает на 50%. Позднее сбережения для инвестиционных целей генерируются только конкурентоспособным сектором, поэтому требуются годы, чтобы достичь того объема выпуска, который предшествовал кризису.

Если реформы проводятся медленно (происходит постепенное дерегулирование цен либо постепенное устра-

нение тарифов или субсидий), так что каждый год выпуск неконкурентоспособного сектора падает, допустим, на 10%, это падение можно было бы по большей части компенсировать увеличением выпуска в конкурентоспособном секторе. Наилучшая траектория, конечно, достигается, когда отмена регулирования приводит к снижению выпуска неконкурентоспособного сектора с такой скоростью, которая соответствует естественному темпу выбытия основного капитала данного сектора в условиях отсутствия новых инвестиций.

Этот пример показывает, что имеется предел скорости перемещения капитала из неконкурентоспособных отраслей в конкурентоспособные, который определяется в основном отношением чистых инвестиций к ВВП (валовых инвестиций за вычетом выбытия капитала в конкурентоспособных отраслях, потому что в неконкурентоспособных отраслях выбывающий капитал в любом случае не следует замещать). Неразумно прекращать выпуск в неконкурентоспособных отраслях быстрее, чем происходит перемещение капитала в более эффективные отрасли.

Эти доводы относятся, конечно, не к эффективности (определяемой как выпуск в пересчете на 1 занятого и на единицу используемого капитала, без учета неиспользуемого труда, т.е. безработицы, и неиспользуемого капитала, т.е. незагруженных производственных мощностей), а к общему выпуску. Если перемещение факторов производства между отраслями требует времени, причем некоторые из них, такие как устаревший капитал, скорее всего, вовсе нельзя переместить, то некоторым секторам (или по крайней мере предприятиям), не способным конкурировать в условиях новой структуры цен (даже если альтернативные издержки использования капитала этих секторов или предприятий равны нулю) придется прекратить работу или резко сократить свой выпуск. Между тем для перемещения высвобождаемого труда в другие сектора необходимо время, и даже после того, как он перемещен, его предельный продукт может быть достаточно малым (представим себе производственную функцию Кобба—Дугласа при фиксированном капитале: дополнительные трудовые ресурсы будут приносить меньше и меньше дополнительного

выпуска, и очень может быть, что в более реалистичной ситуации, когда производственная функция в краткосрочном плане является леонтьевской, высвобождаемый труд вообще нельзя занять, пока не осуществлены новые капиталовложения). Закрытие неконкурентоспособных предприятий могло бы быть мерой повышения показателей эффективности производства, особенно если высвобождаемая рабочая сила способна обеспечить себя ведением натурального хозяйства, но, конечно, оно снижает выпуск в сравнении с постепенным и не столь быстрым процессом либерализации[5].

Рыночные реформы во многих бывших социалистических странах создали «узкое место» именно такого рода. Страны, которые пошли по пути шоковой терапии, столкнулись с кризисом, обусловленным предложением, который, похоже, станет хрестоматийным примером: слишком быстрое изменение относительных цен сделало необходимой реструктуризацию такого масштаба, который нельзя было обеспечить в условиях ограниченности инвестиций. Значительная часть (вплоть до половины) экономики этих стран сразу же стала неконкурентоспособной из-за изменения относительных цен после дерегулирования. Выпуск этих неконкурентоспособных отраслей падал на протяжении нескольких лет и упал в некоторых случаях практически до нуля, в то время как рост выпуска в конкурентоспособных отраслях сдерживался, помимо прочего, ограниченным потенциалом инвестиций и был недостаточен, чтобы компенсировать потери выпуска в неэффективных секторах.

Таким образом, по меньшей мере одно общее заключение из анализа опыта переходных экономик оказывается применимым к процессу реформ во всех странах: в условиях, когда реформы создают потребность в ре-

---

5. Даже если перераспределение ресурсов между секторами происходит мгновенно и без издержек, шоковая терапия может быть не лучшим вариантом при наличии неблагоприятного воздействия на распределение доходов и обусловленной политическими соображениями невозможности снизить зарплаты ниже определенного уровня. Этот довод приводят в связи с быстрой приватизацией Алексеев и Каганович (Alexeev and Kaganovich 1995; Alexeev and Kaganovich 2001). Мгновенное освобождение цен может привести к такому ухудшению распределения доходов и/или падению зарплат рабочих, которое сделает подобное освобождение недопустимым с точки зрения политических и социальных последствий.

структуризации (перераспределении ресурсов), скорость реформ должна быть такой, чтобы масштаб необходимой реструктуризации не превосходил инвестиционный потенциал экономики. Кратко говоря, скорость процессов перестройки и реструктуризации в любой экономике ограниченна, хотя бы из-за ограниченного потенциала инвестиций, необходимых для перераспределения основного капитала между отраслями, регионами и предприятиями. Таково главное основание для постепенной, а не моментальной отмены тарифных и нетарифных барьеров, субсидий и иных форм государственной поддержки отдельных секторов (для полной отмены тарифов Европейскому экономическому сообществу и странам Североамериканского соглашения о свободной торговле потребовалось почти десять лет).

## Анализ: почему в первые годы реформ экономическая динамика в России была хуже, чем во многих других бывших социалистических странах?

Дебаты 1990-х гг. фокусировались на противопоставлении шоковой терапии и градуализма. Приверженцы шоковой терапии и постепенных, частичных реформ по-разному отвечали на вопрос о том, почему России пришлось заплатить за экономические преобразования более высокую цену, чем многим другим странам. Сторонники шоковой терапии доказывали, что значительную часть издержек реформ следует отнести на счет непоследовательности и несогласованности мер проводимой экономической политики, а именно на счет медленной либерализации экономики и неспособности правительства страны и ее центрального банка побороть инфляцию в первой половине 1990-х гг. Напротив, сторонники постепенного перехода к рынку утверждали в точности противоположное и возлагали на шоковую терапию вину за все бедствия и неудачи (см. обзор литературы в работах: Popov 2000 и Popov 2007b).

В моих предыдущих работах (Popov 2000, 2007b) обсуждаются различные объяснения трансформационного спада. Там же предложено альтернативное объяснение.

Я отстаиваю точку зрения, согласно которой масштабное падение выпуска было вызвано главным образом несколькими группами факторов. Во-первых, диспропорциями в отраслевой структуре экономики и структуре внешней торговли в самом начале рыночных реформ. Второй фактор — развал государственных и негосударственных институтов), который произошел в конце 1980-х — начале 1990-х гг. и привел к хаотичной трансформации вместо организованного и управляемого перехода к рынку. Третий фактор — неудачные меры экономической политики, которые в основном включают в себя неудовлетворительную макроэкономическую политику и промышленную политику замещения импорта. Наконец, скорость проведения реформ (либерализации экономики) отрицательно влияла на экономическую динамику на этапе падения выпуска, потому что предприятия были вынуждены проводить реструктуризацию быстрее, чем они могли ее провести (что обусловлено ограниченным потенциалом инвестиций), но оказывала положительное воздействие на этапе восстановления. Эти группы факторов подробно обсуждаются ниже.

В первом приближении можно сказать, что экономический спад в странах бывшего СССР был связан с необходимостью перераспределить ресурсы, чтобы изменить отраслевую структуру, унаследованную от плановой экономики. Свойственные ей диспропорции включали чрезмерную долю как военно-промышленного комплекса, так и промышленности в целом, искаженные товарные потоки между республиками бывшего СССР и между странами СЭВ, слишком большие размеры и недостаточную специализацию промышленных и сельскохозяйственных предприятий. В большинстве случаев эти диспропорции были более выражены в России, чем в Восточной Европе, не говоря уже о Китае и Вьетнаме; чем больше были диспропорции, тем больше было снижение выпуска. Трансформационный спад, если говорить языком экономистов, был вызван неблагоприятным шоком предложения, подобным тому, с которым столкнулись страны Запада после взлета цен на нефть в 1973 и 1979 гг. Он был похож и на послевоенные кризисы во всех воевавших странах, вызванные конверсией отраслей военной промышленности.

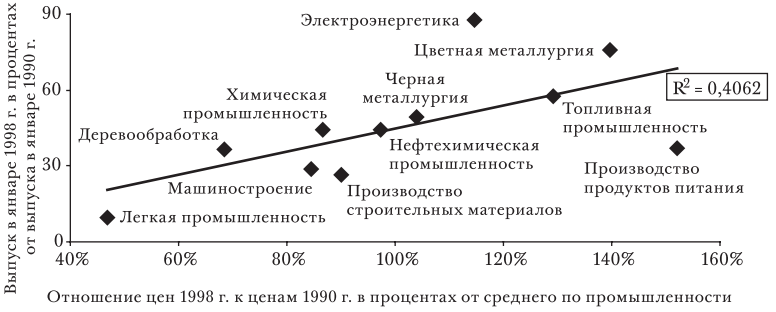



РИС. 5.9. Изменение относительных цен и выпуска в промышленности России, 1990–1998 гг.

Источник: Popov (2007b).

Как показывает рис. 5.9, снижение выпуска в России в период трансформационного спада было в значительной мере структурным по своей природе: отрасли, в наибольшей мере испытавшие неблагоприятный шок предложения (ухудшение условий торговли, т.е. снижение отношения цен продукции и ресурсов), такие как легкая промышленность, имели самое большое снижение выпуска. В табл. 5.1 приведено подтверждение этому, относящееся ко всем переходным экономикам: снижение выпуска в какой-либо стране хорошо объясняется показателем диспропорций отраслевой структуры и структуры торговли (он остается статистически значимым вне зависимости от того, какие контрольные переменные мы включаем в анализ). Величина диспропорций, в свою очередь, определяет изменение относительных цен в тот момент, когда их перестают регулировать[6].

Спад, таким образом, был в своей основе неблагоприятным шоком предложения, вызванным изменением относительных цен. Однако такое снижение выпуска вследствие неспособности экономики быстро приспособиться к новым ценовым соотношениям ни в коем случае не является неизбежным, если отмена регули-

6. В плановой экономике ресурсы размещались не с помощью цен, а путем планирования инвестиций, снабжения и объемов выпуска. Однако цены отражали распределение ресурсов, потому что они обычно устанавливались по формуле: (средние издержки) * (1 + средняя норма прибыли).

рования цен происходит постепенно (или если потери большинства отраслей, пострадавших от ухудшения условий торговли, компенсируются субсидиями). Если ставить во главу угла объем выпуска, а не эффективность, темп либерализации необходимо было сдерживать таким образом, чтобы не опережать способность экономики перемещать ресурсы из отраслей, неконкурентоспособных в условиях новых рыночных ценовых соотношений, в конкурентоспособные отрасли.

Поэтому следует ожидать, что имеется отрицательная взаимосвязь между показателями экономического роста и скоростью либерализации. Причина состоит в том, что инвестиционные ресурсы ограниченны, а перераспределение ресурсов не происходит мгновенно, а требует времени. Следует также ожидать, что большая величина диспропорций в отраслевой структуре и в структуре торговли приводит к большему снижению выпуска в период трансформационного спада, но на стадии восстановления (после полного закрытия неконкурентоспособного сектора) не оказывает значительного влияния на экономическую динамику.

Вторая причина исключительной глубины трансформационного спада была связана с развалом институтов. Здесь различия между восточноевропейскими странами и бывшим Советским Союзом особенно выразительны. Неблагоприятный шок предложения в данном случае произошел из-за неспособности государства выполнять свои обычные функции: собирать налоги, сдерживать теневую экономику, обеспечивать права собственности и выполнение договорных обязательств, а также в целом поддерживать законность и правопорядок. Естественно, неспособность обеспечивать исполнение законов и постановлений правительства не создавала условия развития бизнеса, которые способствовали бы экономическому росту. Напротив, она привела к росту издержек коммерческих предприятий.

Один из показателей силы институтов — динамика государственных расходов в период перехода к рынку. Этот фактор, как представляется, был гораздо важнее скорости реформ. Говоря словами Гжегожа Колодко, «несомненно, что *в самом начале перехода к рынку имелась причинная взаимосвязь между быстрым сокращением размера*

*государства*[7] *и значительным сокращением выпуска*» (Kolodko 2000, 259; курсив оригинала). Сохранение «большого государства»[8] не гарантирует благоприятной динамики выпуска, потому что государственные расходы тоже должны осуществляться эффективно. Однако резкое падение государственных расходов, особенно расходов на «обычное правительство»[9], — верный рецепт добиться развала институтов и падения выпуска, сопровождаемого растущим социальным неравенством и популистскими мерами. Верно, что государственные расходы могут снизиться в результате спада (как гласит расхожее изречение, «нет ничего более эндогенного, чем экономическая политика государства»). Но уровень выпуска в экономике, можно сказать определенно, не является количественной характеристикой экономической политики государства, в то время как государственные расходы, при всех оговорках, можно назвать количественной характеристикой экономической политики государства с куда бóльшим основанием.

Когда государственные расходы в реальном выражении падают на 50% и более, как случилось в большинстве государств СНГ и странах Юго-Восточной Европы всего лишь за несколько лет, практически нет шансов компенсировать снижение объемов финансирования за счет повышения эффективности использования средств государственными органами. В результате способность государства обеспечивать исполнение контрактов и соблюдение прав собственности, противодействовать криминализации и обеспечивать законность и правопорядок в целом резко падает (Popov 2009a).

Так что история успехов и неудач перехода к рыночной экономике на самом деле вовсе не история о последовательной шоковой терапии и непоследовательном градуализме. Основной сюжет «романа» об экономической трансформации бывших социалистических стран — сохранение сильных институтов в одних странах

---

7. Под размером государства здесь подразумевается доля госрасходов в ВВП или аналогичные показатели. — *Примеч. пер.*

8. Т.е. значительных государственных расходов. — *Примеч. пер.*

9. Под расходами на «обычное правительство» подразумеваются государственные расходы за вычетом субсидий, инвестиций и расходов на оборону. — *Примеч. пер.*

Регрессия изменения ВВП в 1989–1996 гг. на начальные условия,

| Переменные | Ур. 1 |
|---|---|
| Константа | 5,3*** |
| Диспропорции в экономике, % ВВП[a] | –0,005** |
| ВВП на душу населения по паритету покупательной способности, 1987 г., в % к показателю США | –0,009** |
| Участие в военных конфликтах[b] | |
| Падение государственных доходов (% ВВП) с 1989—1991 гг. по 1993—1996 гг. | |
| Индекс либерализации | |
| Инфляция, средняя геометрическая за 1990–1995 гг., % в год, логарифм | –0,16*** |
| Индекс верховенства закона, средний за 1989–1997 гг., % | 0,008*** |
| Индекс демократии, средний за 1990–1998 гг., % | –0,005*** |
| Отношение индексов верховенства закона и демократии | |
| Скорректированный (adjusted) коэффициент $R^2$, % | 82 |

Примечание: зависимая переменная равна логарифму ВВП за 1996 г. (в процентном выражении от ВВП за 1989 г.) Для Китая все показатели соответствуют периоду 1979–1986 гг. (или какому-то близкому периоду). $N = 28$ для всех уравнений.

*, **, *** — Значимость на уровнях 10%, 5% и 1% соответственно. Матрица корреляции для объясняющих переменных дана в работе Popov (2000).

[a] Показатель накопленных диспропорций (% ВВП), равный сумме военных расходов (за вычетом 3%, которые рассматриваются как «нормальный»

(крайне различных в остальных отношениях: от стран Центральной Европы и Эстонии до Китая, Узбекистана и Белоруссии[10]) и развал этих институтов в других

10. Такие страны, как Белоруссия и Узбекистан, попадают в ту же группу, где находятся страны Центральной Европы и Эстония, по следующим признакам: малое падение государственных расходов (выраженных в процентах ВВП) в переходный период, надлежащее качество государственного управления, низкий уровень взяточничества, малый размер теневой экономики и низкий индекс захвата государства (Hellman, Jones, and Kaufmann 2000). В 2005 г. Белоруссия и Словацкая республика были всего лишь двумя из 25 обследованных (в рамках исследования BEEPS, Business Environment and Economic Performance Survey) стран Восточной Европы и бывшего СССР, где в период 2002–2005 гг. были зафиксированы значительные улучшения в каждой из семи сфер государственного управления, непосредственно влияющих на работу экономики (судебная система, борьба с преступностью, борьба с коррупцией, таможня и торговля, выдача лицензий и разрешений для ведения бизнеса, регулирование трудовых отношений, сбор налогов) (EBRD, 2005).

ТАБЛИЦА 5.1

факторы экономической политики, индексы верховенства закона и демократии. Робастные оценки

| Ур. 2 | Ур. 3 | Ур. 4 | Ур. 5 | Ур. 6 | Ур. 7 |
|---|---|---|---|---|---|
| 5,4*** | 5,2*** | 5,4*** | 5,4*** | 5,5*** | 5,7*** |
| −0,005** | −0,003 | −0,006** | −0,007*** | −0,007*** | −0,007*** |
| | | | | | |
| −0,006* | −0,007** | −0,007** | −0,009*** | −0,008*** | −0,008*** |
| | | −0,19[c] | −0,36*** | −0,37*** | −0,45*** |
| | | | | | |
| | | | −0,011*** | −0,011*** | −0,011*** |
| | 0,05 | | | −0,02 | 0,03 |
| | | | | | |
| −0,20*** | −0,18*** | −0,17*** | −0,13*** | −0,13*** | −0,14*** |
| | | | | | |
| | | | | | −0,003** |
| 0,07*** | 0,07*** | 0,06*** | 0,05*** | 0,05*** | |
| 83 | 83 | 85 | 91 | 91 | 90 |

уровень), отклонений отраслевой структуры и доли внешней торговли в ВВП от «нормального» уровня, доли существенно искаженной торговли (между республиками СССР) и доли незначительно искаженной торговли (с социалистическими странами), которая берется с весом 33%. См. подробности в работе Popov (2000).

[b] Эта переменная равна 1 для Армении, Азербайджана, Хорватии, Грузии, Македонии и Таджикистана. Она равна 0 для всех остальных стран.

[c] Значимость на уровне 13%.

странах. По меньшей мере на 90% это история о несостоятельности государства (government failure), а не о несостоятельности рынка (market failure) — о силе государственных институтов, а не о либерализации.

Именно на счет наличия сильных институтов следует отнести как успех постепенных реформ в Китае, так и успех шоковой терапии во Вьетнаме — в странах, где сохранились сильные авторитарные режимы, причем институты плановой экономики не были демонтированы до тех пор, пока не были созданы новые рыночные институты. На этот же счет следует отнести и относительный успех радикальных реформ в странах Восточной Европы, особенно Центральной Европы, где быстро возникли сильные демократические режимы и новые рыночные институты. Именно развал сильного государства и институтов, который начал-

ся в Советском Союзе в конце 1980-х гг. и продолжался в государствах-«преемниках» в 1990-х гг., объясняет если не исключительную глубину, то исключительную продолжительность трансформационного спада в государствах бывшего СССР.

Иначе говоря, горбачевские реформы 1985–1991 гг. провалились не в силу своей постепенности, а вследствие ослабления государственных институтов, подорвавшего способность правительства управлять потоком событий. Подобным же образом ельцинские реформы в России, а также экономические реформы в большинстве других стран бывшего СССР были сопряжены с такими высокими издержками не по причине шоковой терапии, но из-за развала институтов, необходимых для обеспечения законности и правопорядка и управляемого перехода к рыночной экономике.

Получается, таким образом, что модель перехода к рынку стран бывшего СССР (исключения в какой-то степени составляют Узбекистан, Белоруссия и Эстония) основана на крайне неудачном сочетании неблагоприятных начальных условий, снижения работоспособности институтов и неэффективных мер экономической политики, таких как макроэкономический популизм и политика замещения импорта.

Что ведет к развалу институтов, и можно ли его избежать? Если говорить языком политологов, следует различать между собой сильные авторитарные режимы (таковы Китай и Вьетнам, а также в какой-то мере Белоруссия и Узбекистан), сильные демократические режимы (центральноевропейские страны) и слабые демократические режимы (большинство государств бывшего СССР и Балкан). Режимы из числа двух первых групп придерживаются политического либерализма или развиваются в направлении политического либерализма, т.е. они защищают права юридических и физических лиц, включая права собственности и контрактов, и правопорядок в целом. Режимы из числа последней группы, хоть и являются демократическими, не являются политически либеральными в полной мере, потому что в этих странах нет сильных институтов, способных обеспечивать законность и правопорядок (Zakaria 1997). Это порождает такое явление, как «нелибераль-

ные демократии», — страны, где выборы на конкурентной основе введены прежде, чем утвердилось верховенство закона. В то время как европейские страны в XIX в. и страны Восточной Азии в недавнее время двигались от установления верховенства закона к постепенному введению демократических выборов (Гонконг — наиболее очевидный пример верховенства закона без демократии), в Латинской Америке, Африке, а теперь и в странах СНГ демократическая политическая система была внедрена в жизнь общества без установления твердого верховенства закона.

Авторитарные режимы (включая коммунистические), постепенно усиливая защиту прав собственности и укрепляя институты, восполняли отсутствие верховенства закона авторитарными средствами. В странах же со слабыми институтами после проведения демократизации и возникновения нелиберальных демократий оказалось, что у них нет ни старых авторитарных инструментов обеспечения законности и правопорядка, ни новых демократических механизмов, необходимых для обеспечения прав собственности, исполнения контрактов, а также законности и правопорядка в целом. Неудивительно, что на инвестиционный климат и экономическую динамику это оказало крайне неблагоприятное влияние.

Имеется явная взаимосвязь между отношением индексов верховенства закона и демократизации в самом начале перехода к рынку с одной стороны и ростом экономики в переходный период с другой стороны. Иными словами, демократизация без строгого соблюдения принципа верховенства закона, нравится ли это кому-либо или нет, обычно приводит к резкому падению выпуска. Это цена, которую надо платить за раннюю демократизацию, т.е. за введение конкурентных выборов в условиях, когда гражданские права (свобода личности и безопасность, права собственности, контрактные права, право на справедливое рассмотрение дел в суде и т.д.) не обеспечены в должной мере.

В-третьих, на экономическую динамику, конечно, влияла экономическая политика. В условиях слабости институтов государства, т.е. его недостаточной способности обеспечивать выполнение своих собственных законов и постановлений, меры экономической политики

едва ли могут быть «оптимальными». Слабые государственные институты обычно предполагают популистские меры макроэкономической политики (дефицит бюджета, который приводит к высокой задолженности и/или инфляции, завышенные обменные курсы национальной валюты), которые оказывают крайне неблагоприятное влияние на выпуск. С другой стороны, сильные государственные институты не приводят автоматически к ответственным мерам экономической политики. Примерами могут служить Советский Союз перед его распадом (всплески открытой или скрытой инфляции) и такие постсоветские государства, как Узбекистан и Белоруссия, которые, видимо, обладали более высоким потенциалом в области институтов, чем другие государства бывшего СССР, но не избежали в 90-е гг. макроэкономической нестабильности.

Регрессии, отслеживающие воздействие вышеупомянутых факторов, приведены в табл. 5.1 (Popov 2000). Они служат для того, чтобы проиллюстрировать логические рассуждения: 28 наблюдений — слишком небольшое число, чтобы делать надежные заключения на их основе. От 80% до 90% вариации динамики ВВП за период 1989–1996 г. можно объяснить с помощью начальных условий (диспропорций в экономике, начального значения ВВП на душу населения), силы государственных институтов (падения государственных доходов, индексов верховенства закона и демократии), а также макроэкономической нестабильности (инфляции).

Если индексы верховенства закона и демократии включаются в базовое уравнение регрессии по отдельности, им соответствуют предсказанные знаки коэффициентов (наблюдается положительное влияние верховенства закона и отрицательное влияние демократии), причем коэффициенты статистически значимы (уравнение 1), что согласуется с результатами, полученными для более широкой выборки стран[11]. Наивысшую объяс-

11. Если взять все развивающиеся и развитые страны, а не только переходные экономики, то результат таков: имеется пороговое значение индекса верховенства закона. Если он превышает это пороговое значение, демократизация влияет на экономический рост положительно, если же индекс ниже порога, демократизация тормозит рост (Polterovich and Popov, 2007). Что касается регрессий, приведенных в табл. 5.1

няющую силу демонстрирует, однако, уравнение с показателем, который вычисляется как отношение индекса верховенства закона к индексу демократии: 83% вариации выпуска можно объяснить всего лишь тремя факторами — диспропорциями в экономике и ВВП на душу населения перед началом перехода к рынку, инфляцией и только что описанным индексом (табл. 5.1, уравнение 2). Если добавляется переменная либерализации, она оказывается статистически незначимой и не улучшает качество регрессии (уравнение 3). В то же время показатели отношения верховенства закона и демократии и падения государственных доходов, описывающие процесс разрушения институтов, не заменяют, а дополняют друг друга. Эти две переменные не скоррелированы и улучшают качество регрессии, если их вместе включить в одно уравнение: коэффициент $R^2$ возрастает до 91% (уравнение 5) — результат лучше, чем в уравнениях с какой-либо одной из этих переменных. Индекс либерализации, если включить его в то же уравнение, статистически незначим, причем ему соответствует «неправильный» знак коэффициента.

Чтобы проверить устойчивость полученных результатов, в качестве года окончания трансформационного спада был взят другой, 1998-й, год, и, соответственно, изменился рассматриваемый период — 1989–1998 гг. (к концу 1998 г. в 24 странах из 26, испытавших спад, была достигнута его нижняя точка, дно). Скорректированный (adjusted) коэффициент $R^2$ в данном случае чуть ниже, но статистическая значимость коэффициентов остается высокой (за исключением коэффициента для начального значения ВВП на душу населения). Самое лучшее уравнение имеет вид[12]:

---

(которые объясняют изменения выпуска в 1989–1996 гг.), в них использовались средние значения индексов верховенства закона и демократии за более продолжительный период 1989–1998 гг. с целью учесть тот факт, что представители деловых кругов часто предвидят изменения условий ведения бизнеса, которые лишь позднее будут отражены в оценках экспертов.

12. Переменная *Log(Y98/89)* обозначает логарифм отношения показателей ВВП за 1998 г. и 1989 г., *DIST* — диспропорции в экономике, *Ycap87* — ВВП на душу населения в 1987 г., *WAR* — участие в военных конфликтах, *GOVREV decline* — падение доли государственных расходов, *logINFL* — логарифм инфляции, *DEM* — индекс демократии. — *Примеч. пер.*

$$Log(Y98/89) = 5{,}8 - \underset{(-2{,}48)}{0{,}006\ DIST} - \underset{(-0{,}09)}{0{,}005\ Ycap87} - \underset{(-3{,}22)}{0{,}39\ WAR} -$$

$$- \underset{(-2{,}94)}{0{,}01\ GOVREV\ decline} - \underset{(-4{,}60)}{0{,}17\ logINFL} - \underset{(-1{,}74)}{0{,}003\ DEM}$$

($N$ = 28, adjusted $R^2$ = 82%, $t$-статистики даны в скобках, все переменные приведены в том же порядке, что и в уравнении 7 из табл. 5.1; переменная либерализации не включена в регрессию).

И вновь переменная либерализации, если включить ее в это уравнение, оказывается незначимой.

Наконец, на этапе восстановления (1998–2005 гг.) влияние исходных диспропорций на показатели работы экономики исчезает, но влияние институтов сохраняется, а влияние скорости либерализации становится положительным и значимым (Popov 2007b). Эта картина в значительной мере согласуется с интуицией: после того как на этапе трансформационного спада было покончено с неконкурентоспособным сектором, дальнейшая либерализация (которая в этот момент неизбежно становится постепенной) не может принести много вреда, в то время как сила институтов всегда влияет на экономический рост.

Чтобы подвести итоги, в следующей упрощенной схеме перечислены те факторы, которые влияли на экономическую динамику во время перехода к рынку: большинство стран бывшего СССР (с некоторыми исключениями) и Россия в особенности характеризовались неблагоприятными начальными условиями (размещение ресурсов между отраслями и регионами при центра-

| Диспропорции / Работоспособность государственных институтов | Низкие | Высокие |
|---|---|---|
| Высокая | Китай, Вьетнам | Восточная Европа |
| Низкая | Албания, Монголия | бывший СССР |

СХЕМА 5.1 Начальные условия (диспропорции) и институты. Классификация стран

лизованном планировании весьма отличалось от рыночного размещения, поэтому после того, как цены стали свободными и начали определять размещение капитала и труда, началась значительная по масштабу реструктуризация, которая и привела к спаду). Положение усугубило резкое ослабление государственных институтов.

## Тайна генезиса институтов

Обеспечение экономического роста подобно приготовлению кулинарного шедевра — все необходимые ингредиенты должны присутствовать в нужной пропорции. Если хоть один из них в недостатке (или в избытке), «формула роста» не сработает. Быстрый экономический рост способен материализоваться на практике, только если одновременно удовлетворены несколько необходимых условий. В частности, в качестве исключительно важных условий для быстрого роста необходимы, среди прочего, инфраструктура, основной капитал, квалифицированная рабочая сила, равномерное распределение земли в аграрных странах, сильные государственные институты и экономические стимулы. Исчезни один из этих исключительно важных ингредиентов, и «экономического чуда» не получится. Родрик, Хаусман и Веласко (Rodrik, Hausmann, and Velasco 2005) говорят о «сдерживающих ограничениях», которые препятствуют экономическому росту. Выявление этих ограничений — задача своего рода «диагностики роста». В одних случаях эти ограничения связаны с недостаточной либерализацией рынка, в других — с недостатком работоспособности государства или с нехваткой человеческого капитала или инфраструктуры.

К концу 1970-х гг. Китай имел практически все, что необходимо для роста, кроме некоторой либерализации рынков, но этот «ингредиент» гораздо легче приобрести, чем человеческий капитал или работоспособные институты. Хотя и эта (простая на вид) задача либерализации экономики требовала аккуратного осуществления. Советский Союз находился в подобном положении в конце 1980-х гг. Да, советская система утратила динамизм экономического и социального развития, темпы

экономического роста в 1960-х–1980-х гг. падали, средняя продолжительность жизни не повышалась, а уровни преступности медленно возрастали, но институты в целом были сильны, человеческий капитал велик, что предоставляло хорошие стартовые условия для реформы. Тем не менее либерализация экономики в Китае, где она проводилась с 1979 г., и в Советском Союзе (с 1989 г.), а затем и в России привела к совершенно противоположным результатам (Popov 2000, 2007b).

Почему либерализация экономики сработала в Центральной Европе, но не сработала в Тропической Африке и Латинской Америке? Ответ, согласно очерченному выше подходу, состоит в том, что Центральной Европе недоставало именно либерализации экономики, а Тропической Африке и Латинской Америке — именно работоспособности государства, а не либерализации рынков. Почему экономическая либерализация сработала в Китае и Центральной Европе, но не сработала в СНГ? Потому что в странах СНГ либерализация проводилась таким образом, что она подорвала работоспособность государства (драгоценное наследие социалистического прошлого), в то время как в Центральной Европе и — даже в большей степени — в Китае работоспособность государства в переходный период существенно не пострадала. Секрет успеха перехода к рынку, как очевидно постфактум, вовсе не в том, чтобы провести либерализацию экономики, а в том, чтобы провести ее и при этом «не выплеснуть из ванны с водой и ребенка», не растратить попусту драгоценные достижения социалистического периода — сильные институты. Китай в целом не подорвал это наследие, хотя государственные расходы упали, неравенство доходов возросло, а уровни преступности увеличились. В то же самое время Россия и большинство стран СНГ в значительной степени растеряли сильные институты, созданные при социализме.

Почему некоторые бывшие социалистические страны сохранили сильные институты в период реформ, в то время как в других странах работоспособность институтов пострадала, хотя прежде была высока? Почему восточноевропейским странам и Китаю удалось сохранить сравнительно сильные институты во время либерализации экономики, в то время как в России имел мес-

то развал государственных институтов? Часть ответа на этот вопрос — влияние демократизации на качество институтов. Как говорилось выше в этой главе и в других публикациях (Zakaria 1997; Polterovich and Popov 2007; Полтерович, Попов и Тонис 2007; Polterovich, Popov, and Tonis 2007, 2008), демократизация, проводимая в условиях низкого правопорядка (слабых государственных институтов), связана с дальнейшим ослаблением институтов и ухудшением макроэкономической политики, что оказывает отрицательное воздействие на экономический рост и не позволяет создать стабильный демократический режим, особенно в странах, богатых ресурсами[13].

Однако это лишь часть ответа. С одной стороны, известны примеры быстрого догоняющего развития при демократических режимах (Япония после Второй мировой войны, Ботсвана и Маврикий после обретения независимости в 1960-х гг.). С другой — демократия сама по себе является институтом, и необходимо объяснить, почему одни страны принимают ее на ранних этапах экономического развития, при низком правопорядке, в то время как другие дольше остаются авторитарными или возвращаются к авторитаризму после недолгих экспериментов с демократией. Наконец, различия работоспособности институтов в самих странах с авторитарными режимами (назовем Китай и Россию после распада СССР) огромны. Их нужно объяснить.

Ключ к объяснению, видимо, в том, что существует еще одна причина различий работоспособности ин-

---

13. Когда оценивается регрессия, где зависимой переменной (обозначаемой как $y$) является рост ВВП на душу населения за период 1975–1999 гг., а в качестве объясняющих переменных включены обычные контрольные переменные (начальный уровень подушевых доходов, темпы роста населения, плотность населения, отношение инвестиций к ВВП) и всевозможные показатели качества институтов (доля теневой экономики, вычисляемые Всемирным банком индексы верховенства закона и эффективности правительства, индексы восприятия коррупции, которые публикует *Transparency International*, индексы инвестиционного риска) и демократизации (увеличение уровня демократии по оценкам *Freedom House*), наилучший результат обычно имеет вид порогового уравнения, подобного следующему: $y = CONST. + CONTR.VAR. + 0{,}18\Delta(RL - 0{,}72)$, где $\Delta$ — демократизация (изменение индекса политических прав в 1979–2000 гг.), а $RL$ — индекс правопорядка (один из показателей работоспособности институтов) (В свою очередь, *CONST.* обозначает константу, а *CONTR.VAR.* — весь список контрольных переменных. — *Примеч. пер.*).

ститутов — преемственность исторического пути развития институтов в развивающихся странах, переживших колониализм и избежавших его (Popov 2009b). Во всех странах в прошлом существовали традиционные общинные структуры. До Реформации, в период мальтузианского режима роста, повсеместный неписаный закон состоял в том, что мы сейчас называем «азиатскими ценностями»: интересы общины главенствовали над интересами отдельных ее членов.

Колонизация Тропической Африки, Южной Америки и (в меньшей степени) Южной Азии привела к полному или частичному разрушению традиционных (общинных) структур, которые лишь отчасти были замещены новыми институтами западного образца. Среди макрогеографических регионов лишь Восточная Азия, Ближний и Средний Восток и Северная Африка, а также в какой-то мере Южная Азия смогли сохранить традиционные общинные институты, несмотря на колониализм. Можно выдвинуть гипотезу, что те страны и регионы, которые сохранили традиционные институты в трудные времена колониализма и насаждения западных ценностей, сохранили и лучший шанс на догоняющее развитие, чем менее удачные регионы «мировой периферии», в которых преемственность традиционных структур была нарушена. Трансплантация («пересадка») институтов — сложная операция, которая хорошо удается, лишь когда учитываются местные традиции и не нарушается преемственность развития институтов (Полтерович 2001). В ином случае она приводит либо к полному уничтожению туземных институтов (переселенческие колонии — США, Канада, Австралия), либо к неработоспособной смеси старых и новых институтов, которая не слишком способствует росту (Тропическая Африка, Латинская Америка).

Если определить работоспособность государственных институтов как способность правительства обеспечивать исполнение законов и предписаний, то одним из естественных показателей качества институтов является уровень убийств. Все преступления по-разному регистрируются в разных странах, и более высокие уровни преступности в некоторых развитых странах могут быть следствием того, что преступления лучше

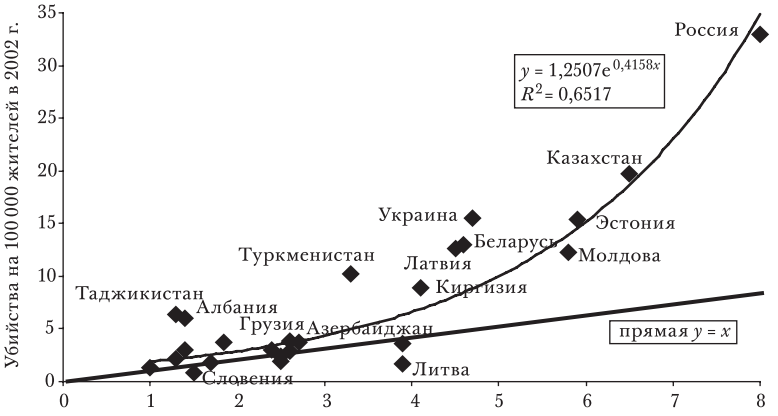



РИС. 5.10. Убийства на 100 000 жителей в 1987–2002 гг.
Источник: ВОЗ (WHO 2004).

регистрируются. Но особо тяжкие преступления, такие как убийства, регистрируются довольно точно даже в развивающихся странах, поэтому вполне правомерно сравнивать между собой именно уровни убийств (а не всей преступности) в разных странах.

Среди стран с переходной экономикой Россия столкнулась с наибольшим увеличением уровня убийств: он вырос в 4 раза в 1987–2002 гг., увеличившись с 8 до 33 человек на 100 000 жителей (рис. 5.10). В Восточной Европе и большинстве стран бывшего СССР этот рост был гораздо менее выражен. Китаю в 1979–2009 гг. также удалось в большей мере сохранить сильные государственные институты: уровень убийств в Китае увеличился до 2,3 чел. на 100 000 жителей к 1995 г., но затем упал до 1 чел. на 100 000 жителей в 2010 г., а российские цифры составили около 30 чел. в 2002 г. и около 10 чел. в 2010 г. (Росстат; UNODC; WHO 2004). Национальная статистика убийств в период правления Мао Цзэдуна недоступна, но имеются данные для некоторых провинций. В 1970-х гг. в провинции Шаньдун уровень убийств составлял менее 1 (Shandong, 2009), а в 1987 г., согласно оценке, он равнялся 1,5 для Китая в целом (WHO, 1994). Увеличение уровня убийств в 2–3 раза во время проведения рыночных реформ сопоставимо с аналогичным

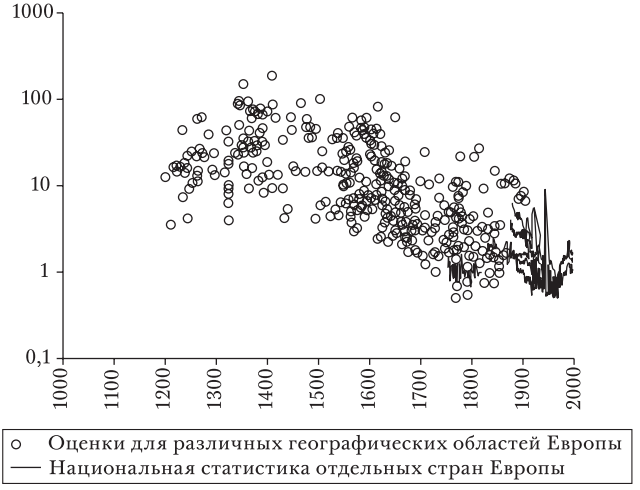



РИС. 5.11. Долгосрочные данные по уровням убийств (на 100 000 жителей) в Европе

Источник: Eisner (2003) на основе работы (Wringley and Schofield 1981).

Примечания: Оценки (времен отсутствия регулярной статистики) для различных географических областей и четыре ряда данных для отдельных стран. Все 398 оценок взяты из базы данных исторических сведений по убийствам (History of Homicide Database); ряды данных приведены для Швеции, Англии и Уэльса, Швейцарии, Италии.

увеличением в России, но китайские уровни убийств и близко не подходят к российским.

Странам Запада потребовалось 500 лет, чтобы снизить уровни убийств примерно со ста до всего лишь 1–3 на 100 000 жителей (рис. 5.11). Еще и в XVII в. уровни убийств в Западной Европе, как правило, превышали 10 на 100 000 жителей, что выше сегодняшних показателей многих развивающихся стран с аналогичным уровнем ВВП на душу населения. На самом деле среди развивающихся стран сегодня мы видим бимодальное распределение уровня убийств: низкие уровни убийств (1–3 на 100 000 жителей) наблюдаются в Восточной Европе, Китае, на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке (рис. 5.12), а высокие уровни убийств (15–75 убийств на 100 000 жителей) в европейской части бывшего СССР и Казахстане, Латинской Америке и Тропической Африке (рис. 5.13). Индия (5,5 убийств), страны

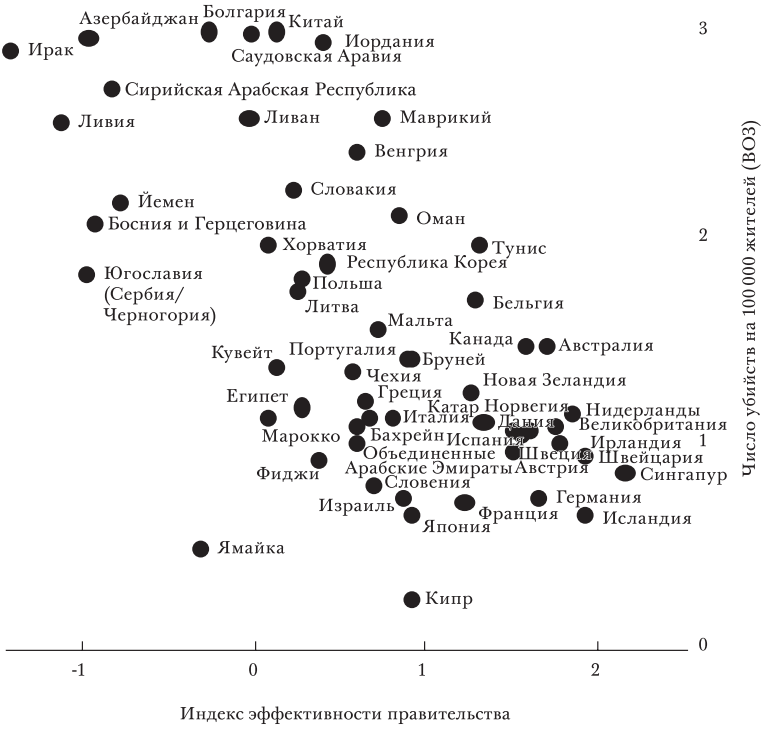



РИС. 5.12. Число убийств на 100 000 жителей и индекс эффективности правительства в 2002 г.
Страны с показателем 1–3 убийства на 100 000 жителей

Источник: Всемирный банк, ВОЗ.

Юго-Восточной Азии (около 10 убийств, за исключением Филиппин, где этот показатель равен 21) занимают промежуточное положение между этими двумя группами. Гипотеза состоит в том, что страны, которые сохранили коллективистские институты (страны Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, Индия), смогли сохранить работоспособность государства, в то время как страны, которые разрушили эти институты, лишь отчасти заменив их системой личной ответственности (бывший СССР, Латинская Америка и Тропическая Африка), заплатили высокую цену в виде снижения эффективности государственного регулирования. Восточная Европа (не относящаяся к странам бывшего СССР), возможно, является исключением,

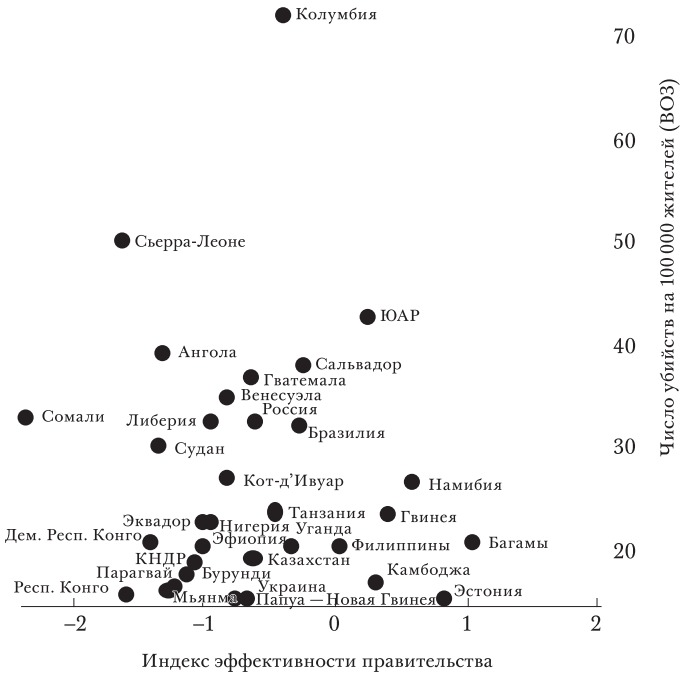



РИС. 5.13. Число убийств на 100 000 жителей и индекс эффективности правительства в 2002 г.
Страны с показателем 15–75 убийств на 100 000 жителей

Источник: Всемирный банк, ВОЗ.

которое подтверждает правило: подобно Западной Европе, она прошла через период низкой работоспособности институтов в XV–XVII вв., когда уровни убийств, как утверждают, были высоки (хотя прямых свидетельств в данном случае нет, все наблюдения, изображенные на рис. 5.11, взяты из Западной Европы: Англии, Бельгии, Нидерландов, Скандинавии, Италии)[14].

В начале XX в., до революций 1905–1907 гг. и 1917 г. в России наблюдался, судя по европейским стандартам

14. Еще одно свидетельство силы коллективистских институтов в Восточной Азии, Южной Азии, странах Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки — почти полное отсутствие городских трущоб (Pomeranz, 2008) и бездомных детей, в изобилии обнаруживаемых в Латинской Америке, Тропической Африке и части бывшего СССР.

того времени, очень высокий уровень убийств (до 10 и более на 100 000 жителей)[15]. К 1960-м гг. он снизился до 5–7 убийств на 100 000 жителей. Однако начиная с середины 1960-х гг. уровень убийств пошел вверх, и к середине 1980-х гг. он приблизился к уровням начала XX в., составив примерно 10 убийств на 100 000 жителей (Демоскоп; Росстат).

Еще одно свидетельство издержек, связанных с нарушением институциональной преемственности, предоставляют данные по имущественному неравенству в древних и средневековых сообществах. Разрушение общинных, коллективистских институтов, которое проходило сначала в странах Запада с XVI по XIX в. включительно, было связано с увеличением неравенства доходов. Имеющиеся данные (Milanovic, Lindert, and Williamson 2007) говорят о том, что в Англии, Голландии и Испании XVIII века коэффициент Джини распределения доходов составлял примерно 50% и даже 60% (рис. 5.14)[16] — крайне высокий показатель по сегодняшним стандартам и, вероятно, по стандартам отдаленного прошлого (в Римской империи I века и в Византийской империи XI века он составлял около 40%; рис. 5.14)[17].

Динамика неравенства в распределении доходов в развивающихся странах вполне согласуется с динамикой работоспособности институтов этих стран: в Тропической Африке, Латинской Америке и бывшем СССР, где преемственность институтов была нарушена, а работоспособность институтов снизилась, неравенство возросло и остается высоким сегодня. Регрессии, восстанавливающие коэффициенты Джини времен отсутствия твердых статистических данных (объясняющие их ВВП на душу населения, плотностью населения, урбанизацией и колониальным статусом плюс некоторыми переменными для учета различного качества используемых данных), говорят, что колониализм весьма усилил

15. *Демоскоп*, № 31–32. 27 августа — 9 сентября 2001 г.; доступно по адресу: http://demoscope.ru/weekly/031/img/nomer31.jpg.

16. В Англии и Уэльсе коэффициент Джини увеличился с 46% в 1688 г. до 53% в 1860-х гг. (Saito 2009).

17. Очень высокое неравенство доходов в странах, где их уровень низок, означает, что многие люди находятся в крайней бедности (ниже прожиточного минимума), что приводит к высокой смертности.

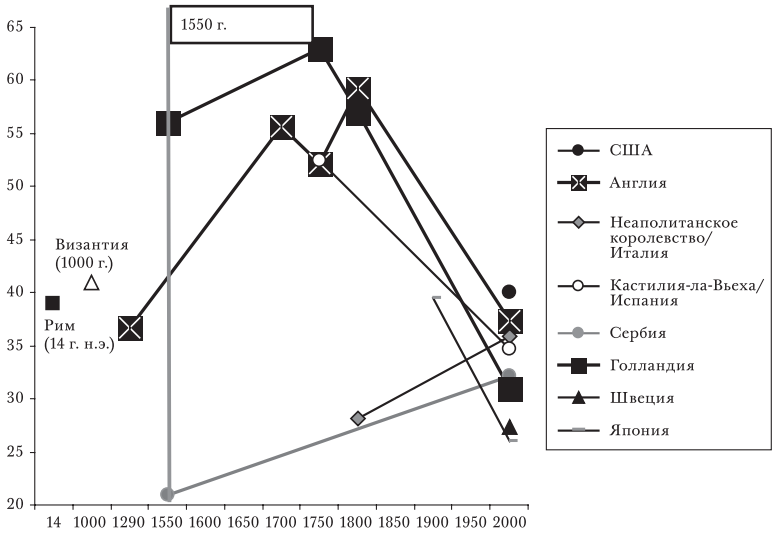



РИС. 5.14. Коэффициенты Джини в развитых странах, 1550–2000 гг.

Источник: Milanovic, Lindert, and Williamson (2007).

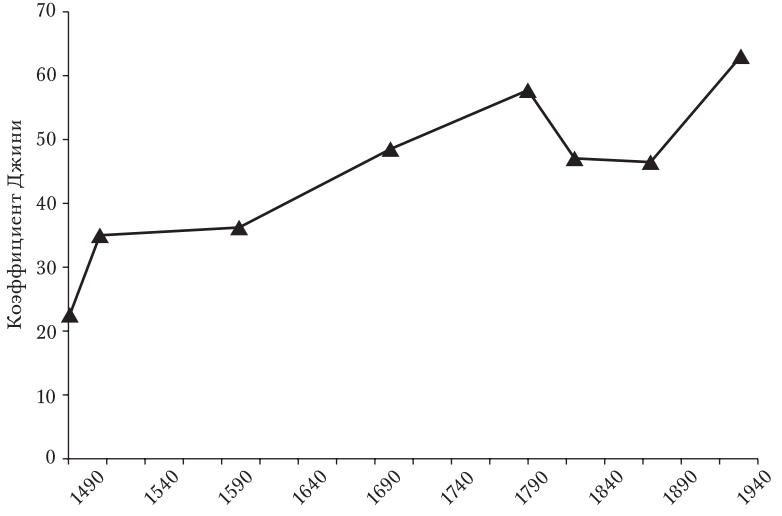



РИС. 5.15. Неравенство в Латинской Америке (расчетные показатели), 1491–1929 гг.

Примечание: приведены не фактические коэффициенты Джини, а расчетные значения, полученные с помощью упоминаемого в статье регрессионного уравнения.

Источник: Williamson (2009).

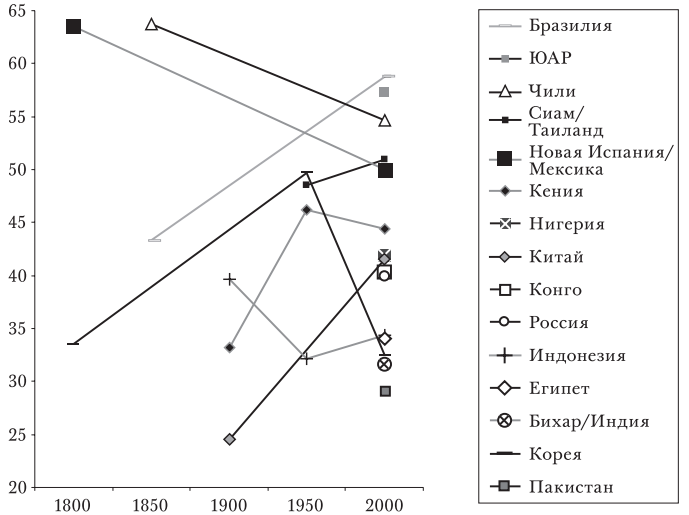



РИС. 5.16. Коэффициенты Джини в развивающихся странах, 1800–2000 гг.

Источник: Milanovic, Lindert, and Williamson (2007).

неравенство: для колоний характерны коэффициенты Джини, которые примерно на 13 процентных пунктов выше коэффициентов Джини для остальных стран (Williamson, 2009). В Латинской Америке в целом неравенство возросло с 22,5% в 1491 г. до более чем 60% в 1929 г. (рис. 5.15). Напротив, Индия, Китай и Япония в XVIII и XIX в. имели более равномерное распределение доходов (рис. 5.16; Pomeranz 2000; Saito 2009)[18]. В странах Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, в Восточной Европе, Индии и Восточной Азии (особенно в период до 1990-х гг.) неравенство было заметно ниже (рис. 5.16). Неравенство доходов, конечно, идет рука об руку с низкой работоспособностью госинститутов, измеряемой уровнем убийств (рис. 5.17).

Подведем итоги. Имеются два пути, чтобы избежать ловушки мальтузианского роста: 1) устранить коллективистские институты и допустить увеличение

18. В Японии коэффициент Джини, по имеющимся оценкам, возрос с 34% в 1860 г. до 56% в 1940 г., но затем упал до 30–40% в 1960–1990-х гг. (Saito 2009).

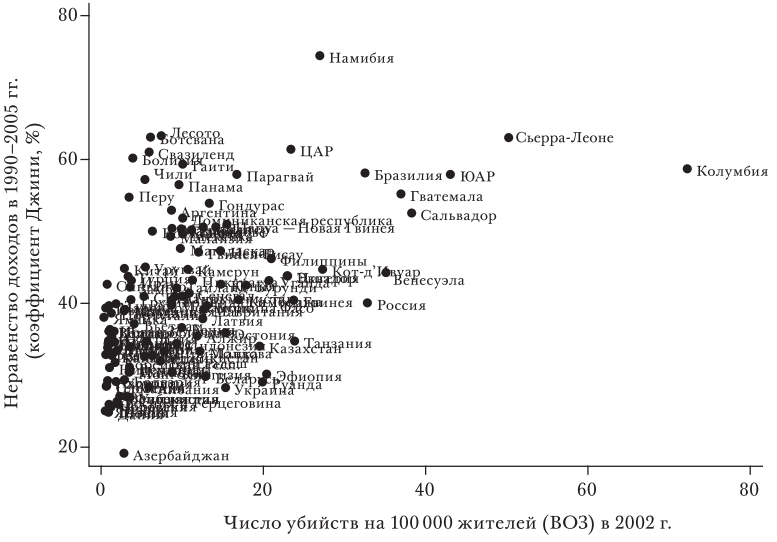



РИС. 5.17. Уровни убийств в 2002 г. и показатели неравенства доходов в 1990–2005 гг.

Источник: ВОЗ, Всемирный банк (WHO, WDI, 2005).

показателей имущественного неравенства, что ведет к росту нормы сбережений и нормы инвестирования за счет ограничения потребления народных масс; 2) оказывать поддержку коллективистским институтам и сохранять имущественное неравенство на сравнительно низком уровне до тех пор, пока технический прогресс и рост производительности не позволит осуществлять накопление капитала с темпом, опережающим темпы роста населения. Первый путь избрали страны, которые сейчас называются западными. Он был связан с болезненными социальными издержками в период с XVI в. по XVIII в. включительно. Более того, в эпоху колониализма, в период с XVIII в. по XX в., этот путь навязали некоторой части развивающегося мира. В развивающемся мире эта попытка вестернизации создала вакуум институтов: традиционные, коллективистские институты были разрушены, в то время как новые институты современного образца не укоренились, что привело к издержкам, даже больше тех, которые понесли несколькими веками прежде западные страны.

Напротив, те развивающиеся страны, которым удалось воспротивиться вестернизации институтов и сохранить институциональную преемственность, а также сравнительно низкое неравенство (Восточная Азия, страны Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, Индия), до середины 1900-х гг. не слишком многого добились с точки зрения экономического роста, но были более готовы к тому, чтобы воспользоваться возможностями экономического роста, как только естественное увеличение производительности позволило им выйти из ловушки мальтузианского роста. Другие страны, которые преждевременно разрушили свои эгалитарные (коллективистские) институты, воспроизводя западный путь развития, испытали колоссальное снижение работоспособности институтов и рост неравенства. Во многих странах — в Индии, Китае и Тропической Африке — вестернизация и рост неравенства были связаны с повторяющимися эпизодами массового голода, которых не было до колонизации из-за сравнительно равномерного распределения ограниченных продовольственных ресурсов, которое осуществляли общинные институты[19]. В более развитых странах Латинской Америки темпы роста в XX в. не позволили сократить разрыв между ними и Западом (Аргентина, развитая страна в промежутке между двумя мировыми войнами, даже покинула этот список после Второй мировой войны).

---

19. «Еще до наступления случаев бедственного голода викторианской эпохи поступали тревожные сигналы: К. Уолфорд (C. Walford ) в 1878 г. показал, что число таких случаев за первый век британского владычества уже превзошло общее число зафиксированных случаев бедственного голода за предыдущие две тысячи лет. Но суровая реальность, стоявшая за претензиями на «ответственное правление», по-настоящему выявилась в то самое десятилетие, о котором раструбил Фергюсон. Согласно наиболее надежным оценкам, число жертв голода 1876–1878 гг. составляет *от шести до восьми миллионов*, а во время голода 1896–1897 и 1899–1900 гг. число жертв, вероятно, составило *от 17 до 20 миллионов*. Поэтому в ту четверть века, которая ознаменовала собой кульминацию ответственного колониального правления, среднее число жертв голода составило как минимум миллион человек в год» (Chibber, 2005). В Китае голод уносил ежегодно 8000 жизней в 1644–1795 гг., 57 000 в 1796–1871 гг., 325 000 в 1871–1911 гг. и 583 000 в 1911–1947 гг., в период правления Гоминьдан. Один лишь голод 1876–1879 гг. забрал как минимум 10 миллионов жизней, в два раза больше, чем все случаи голода с 1644 г., как показывают расчеты Ся Минфана (Xia Mingfang), цитируемые в работе Pomeranz, 2008.

Коротко говоря, преждевременный демонтаж коллективистских институтов, даже если он позволяет стране вырваться из ловушки мальтузианского роста, не позволяет встать на путь здорового развития. «Частое утверждение, что неравенство способствует накоплению капитала и экономическому росту, не слишком подтверждается историей. Напротив, огромное экономическое неравенство всегда было скоррелировано с крайней концентрацией политической власти, и эта власть всегда использовалась, чтобы усилить неравенство доходов посредством поиска и удержания источников ренты, т.е. сил, которые (как нетрудно показать) тормозят экономический рост» (Milanovic, Lidert, and Williamson 2007).

Этим объясняются различия долгосрочной траектории развития институтов в Китае и России. Китайская революция 1949 г. была похожа на русскую революцию 1917 г. не только потому, что в обеих странах к власти пришли коммунисты, но и потому что традиционные коллективистские институты, разрушенные предшествующей вестернизацией, были восстановлены и укреплены. Однако в России (1917–1991 гг.) коммунистический режим лишь на время прервал процесс трансплантации западных институтов, который продолжался как минимум с XVII в., в то время как в Китае революция вернула страну на тот долгосрочный путь развития институтов, который был на короткое время (и лишь отчасти) прерван после опиумных войн 1840–1850-х гг.

Иными словами, Россия уже вестернизировалась до 1917 г., а коллективистские институты, которые были внедрены в октябре 1917 г., по большей части не соответствовали предыдущей долгосрочной траектории развития институтов. Напротив, Китай отверг безуспешную попытку вестернизации (1840-е гг. — 1949 г.) и вернулся к коллективистским (основанным на «азиатских ценностях») институтам. То, что было в России мимолетным эпизодом и отклонением от тенденции, в Китае было возвратом к магистральному пути развития и восстановлением долгосрочной тенденции. Поэтому экономическая либерализация в Китае, проводимая с 1979 г., хотя и сопровождалась ростом неравенства доходов, уровней преступности и убийств, не привела к развалу институтов (по крайней мере пока).

## Заключение

Трансформационный спад в России (снижение выпуска в период 1991–1998 гг.) был одним из самых глубоких и продолжительных среди бывших социалистических стран. На вопрос о том, почему Россия заплатила такую высокую цену за экономические преобразования, защитники шоковой терапии и сторонники постепенных, осуществляемых шаг за шагом, реформ отвечали по-разному. Объяснение, предлагаемое в данной главе, состоит в следующем. Масштабное падение выпуска было вызвано, в первую очередь, следующими факторами: (1) большими диспропорциями в отраслевой структуре и в структуре внешней торговли в самом начале переходного периода; (2) развалом институтов (не только государственных), который произошел в конце 1980-х и начале 1990-х гг. и привел к хаотичной трансформации вместо продуманного перехода к рынку; (3) неудачными мерами экономической политики, особенно неудовлетворительной макроэкономической политикой и промышленной политикой замещения импорта, и, наконец, (4) высокой скоростью реформ (либерализации экономики), которая неблагоприятно повлияла на экономические показатели на ранних этапах осуществления рыночных реформ, поскольку предприятия были вынуждены перестраиваться быстрее, чем это было возможно (мешал ограниченный потенциал инвестиций).

Если учесть различие начальных условий, оказывается, что падение выпуска в переходных экономиках было связано, по большей части, с неблагоприятной средой для ведения бизнеса, обусловленной развалом институтов. Либерализация сама по себе, когда она не дополнена сильными институтами, не может обеспечить здорового экономического развития. Работоспособность институтов, в свою очередь, зависит во многом от сочетания верховенства закона и демократии. Как авторитарные, так и демократические режимы могут обеспечить строгое соблюдение принципа верховенства закона (strong rule of law) при наличии дееспособных институтов, в то время как в условиях слабого правопорядка (weak rule of law) поддерживать дееспособные институты

лучше удается авторитарным режимам, чем демократическим. Другими словами, нелиберальные демократии хуже всего обеспечивают работоспособность институтов, что оказывает предсказуемое и крайне неблагоприятное воздействие на экономическую динамику.

Во-вторых, в данной главе рассматриваются те причины, по которым развал институтов в России проявился в большей мере, чем в демократической Восточной Европе и авторитарных Китае и Вьетнаме. Отчасти эти причины связаны с демократизацией, проводимой в условиях недостаточного соблюдения принципа верховенства закона (в странах Восточной Европы правопорядок был лучше, а в Китае и Вьетнаме отложили демократизацию). Но, возможно, более важная причина — траектория долгосрочного развития институтов, т.е. исторический путь развития от традиционных коллективистских институтов к основанным на личной ответственности институтам современного образца. В то время как Восточная Европа в той или иной мере заимствовала западные институты, а Китай сохранил преемственность институтов (сохранил институты, основанные на традиционных «азиатских ценностях»), Россия и некоторые другие государства бывшего СССР обнаружили, что находятся «на ничейной земле»: коллективистские институты разрушены, а западные институты законности и правопорядка не укоренились.

Развивающиеся страны одной группы (Латинская Америка, бывший СССР, Тропическая Африка), которые под давлением (будучи колониями) или добровольно трансплантировали («пересадили») западные институты, в итоге неожиданно для себя получили высокое неравенство доходов и снижение работоспособности институтов. Напротив, развивающиеся страны другой группы (Восточная Азия, Индия, Ближний и Средний Восток, Северная Африка) — те регионы, которые никогда по-настоящему не отходили от коллективистских институтов и сохранили их преемственность, — смогли сохранить низкими доходное и имущественное неравенство. Страны этой второй группы дольше пребывали в режиме мальтузианского роста, но как только технический прогресс позволил им выйти из ловушки мальтузианского роста, такие условия для экономиче-

ского развития, как низкое неравенство и работоспособность институтов оказались лучшими, чем у стран первой группы.

Если эта интерпретация верна, следующими макрорегионами, в которых начнется успешное догоняющее развитие, будут исламские страны Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки (Турция, Иран, Египет), а также Южная Азия (Индия), в то время как Латинская Америка, Тропическая Африка и Россия не смогут обеспечить такие высокие темпы развития.

## Библиография

ВЦИОМ. 2010. Пресс-выпуск № 1445 «Россияне о перестройке: негативные оценки теряют актуальность?» Москва (9 марта), доступно по адресу: http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13258.

Полтерович, В. М. 2001. «Трансплантация экономических институтов», *Экономическая наука современной России*. № 3, с. 24–50.

Полтерович В. М., Попов В. В., Тонис А. С. 2007. Изобилие природных ресурсов, политическая коррупция и неустойчивость демократии. # WP/2007/073 Alexeev, Michael, and Michael Kaganovich. 1995. "Distributional Constraints on the Speed of Privatization," *Economics Letters* 48: 213–19.

——. 2001. "Dynamics of Privatization under a Subsistence Constraint," *Journal of Comparative Economics* 29: 417–47.

Alexeev, Michael, and William Pyle. 2003. "A Note on Measuring the Unofficial Economy in the Former Soviet Republics," *Economics of Transition* 11(1): 153–75.

Chen, J., W. Hou, and S. Jin. 2008. "The Effects of Population on Income Disparity in a Dual Society: Evidence from China." Paper presented in the Economic Association annual conference in Cambridge, UK, and the Hong Kong Economic Association Fifth Biennial Conference, Chengdu, China.

Chibber, Vivek. 2005. "The Good Empire — Should We Pick up Where the British Left Off?" *Boston Review* (February/March).

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2005. *Transition Report: Business in Transition*. London: EBRD.

Eisner, Manuel. 2003. *Long-Term Historical Trends in Violent Crime*. Chicago: University of Chicago Press.

Hellman, J., G. Jones, and D. Kaufmann. 2000. "How Profitable Is Buying the State Officials in Transition Economies?," *Transition: The Newsletter About Reforming Economies* (April): 8–11.

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Andrei Shleifer. 1997. "The Unofficial Economy in Transition." Brookings Papers on Economic Activity.

Kaufmann, D. and A. Kaliberda. 1996. "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies," World Bank Policy Research Working Paper no. 1691.

Kolodko, Grzegorz W. 2000. *From Shock to Therapy: Political Economy of Postsocialist Transformation*. Oxford: Oxford University Press.

Milanovic, Branko, Peter H. Lindert, and Jeffrey G. Williamson. 2007. "Pre-Industrial Inequality: An Early Conjectural Map," доступно по адресу: http://www.economics.harvard.edu/faculty/williamson/fi les/Pre-industrial_inequality.pdf.

Polterovich, V., and V. Popov. 2007. "Democratization, Quality of Institutions and Economic Growth." In *Political Institutions and Development. Failed Expectations and Renewed Hopes*, ed. Natalia Dinello and Vladimir Popov. Cheltenham, UK : Edward Elgar.

Polterovich, V., V. Popov, and A. Tonis. 2007. "Resource Abundance, Political Corruption, and Instability of Democracy," NES Working Paper no. WP2007/73, доступно по адресу: http://http-server.carleton.ca/~vpopov/documents/DemocrStability_PolterPopovTonis.pdf Polterovich, V., V. Popov, and A. Tonis. 2008. "Mechanisms of Resource Curse, Economic Policy, and Growth," NES Working Paper no. WP2008/082, доступно по адресу: http://www.nes.ru/english/research/pdf/2008/Polterivich_Popov.pdf.

Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Pomeranz, Kenneth. 2008. "Chinese Development in Long-Run Perspective," *Proceedings of the American Philosophical Society* 152(1).

Popov, V. 2000. "Shock Therapy versus Gradualism: The End of the Debate (Explaining the Magnitude of the Transformational Recession)," *Comparative Economic Studies* 42(1): 1–57, доступно по адресу: http://www.nes.ru/%7Evpopov/documents/TR-REC-full.pdf.

——. 2007a. "China's Rise, Russia's Fall: Medium Term Perspective." TIGER working paper no. 99, Warsaw. Published subsequently in Historia e Economia Revista Interdisciplinar 3(1–2) (2007).

——. 2007b. "Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms," *Comparative Economic Studies* 49(1): 1–31, доступно по адресу: http://www.nes.ru/%7Evpopov/documents/Shock%20vs%20grad%20reconsidered%20–15%20years%20aft er%20-article.pdf.

——. 2007c. "Life Cycle of the Centrally Planned Economy: Why Soviet Growth Rates Peaked in the 1950s." In *Transition and Beyond*, ed. Saul Estrin, Grzegorz W. Kolodko, and Milica Uvalic. New York: Palgrave Macmillan.

——. 2007d. "Russia Redux," *New Left Review* 44.

——. 2009a. "Lessons from the Transition Economies. Putting the Success Stories of the Postcommunist World into a Broader Perspective," UNU/WIDER Research Paper mo. 2009/15.

——. 2009b. "Why the West Became Rich before China and Why China Has Been Catching Up with the West since 1949: Another Expla-

nation of the 'Great Divergence' and 'Great Convergence' Stories," NES/CEFIR Working Paper no. 132.
——. 2010. "The Long Road to Normalcy. Where Russia Now Stands," UNU/WIDER Working Paper No. 2010/13.
——. 2011. "Mortality Crisis in Russia Revisited: Evidence from Cross-regional Comparison," NES and CEFIR working paper no. 157.
Rodrik, Dani, R. Hausmann, and A. Velasco. 2005. "Growth Diagnostics," доступно по адресу: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf.
Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development," доступно по адресу: http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/institutionsrule,%205.0.pdf.
Rosati, Dariusz K. 1994. "Output Decline during Transition from Plan to Market: A Reconsideration," *Economics of Transition* 2(4): 419–41.
Saito, Osamu. 2009. "Income Growth and Inequality over the Very Long Run: England, India and Japan Compared," paper presented at the First International Symposium of Comparative Research on Major Regional Powers in Eurasia, July 10.
Shandong. 2009. Shandong Province database [Shandong sheng shengqing ziliaoku], доступно по адресам: http://www.infobase.gov.cn/bin/mse.exe?seachword=&K=a&A=16&rec=42&run=13; http://bbs.tiexue.net/post_1207004_1.html.
Shleifer, A., and D. Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia after Communism," *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 151–74.
UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). UNODC Homicide Statistics, доступно по адресу: http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html.
WDI (World Development Indicators). 2005. World Development Indicators, World Bank, доступно по адресу: http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.
WHO (World Health Organization). 1994. Health for All Database.
——. 2004. Global Burden of Disease Database, доступно по адресу: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/gbddeathdalycountryestimates2004.xls.
Williamson, Jeffrey G. 2009. "History without Evidence: Latin American Inequality since 1491," Georg-August-Universitat Gottingen, Discussion paper no. 3.
Wringley, E. A., and R. S. Schofield. 1981. *The Population History of England, 1541–1871. A Reconstruction*. London: Edward Arnold.
Zakaria, F. 1997. "The Rise of Illiberal Democracies," *Foreign Affairs* 76(6): 22–43.

# ГЛАВА 6

РЕВОЛЬД ЭНТОВ И ОЛЕГ ЛУГОВОЙ

# Тенденции экономического роста в России после 1998 года*

Первоначальные условия для экономического роста в России после 1998 г. были созданы институциональными реформами 1990-х гг. и предшествующим десятилетием впечатляющего падения производства. Подъем хозяйственной деятельности после финансового кризиса 1998 г. был первым примером экономического роста российской экономики после отказа от общегосударственного планирования, которое практиковалось семь десятилетий. Этот рост был обусловлен рядом факторов, которые включали улучшение условий торговли (сопровождающееся девальвацией национальной валюты и ростом цен на энергоносители), загрузку неиспользуемых производственных мощностей, возникновение новых секторов и услуг, перераспределение труда и капитала[1], а также рост производительности.

После почти десятилетия глубокого экономического спада, близкого по величине к 50% валового внутреннего продукта (ВВП)[2], и быстрых изменений общества и институтов наконец в период с 1999 по 2008 г. возобновился экономический рост со среднегодовым темпом 6,8% в год. Согласно официальным оценкам российский ВВП достиг наивысшего дореформенного значе-

---

* Авторы благодарны М. Алексееву, В. Бессонову, Р. Капелюшникову и Ш. Веберу за полезные замечания и дискуссии.

1. Возможно, важнейшим структурным изменением было резкое снижение роли военно-промышленного комплекса. В 1997 г. реальный объем военного производства снизился на 91,3% по сравнению с уровнем 1991 г. (Фельгенгауэр 2011, 583).

2. К 1998 г. российский ВВП упал примерно на 46% относительно максимума 1989 г. (Росстат).

ния и превзошел его в 2007 г. Хотя сравнение централизованных и рыночных экономик можно проводить лишь со многими оговорками, самая неопределенная часть этого сравнения — объем советского ВВП и величина спада в 1990-х гг. Однако восстановление и рост после 1998 г. — вполне определенный факт (см. рис. 6.1).

Этот успех питал оптимизм в отношении дальнейшего роста. В 2008 г. российское правительство объявило о стратегии долгосрочного развития и целевом показателе среднегодового роста экономики в размере 6,5% в период с 2009 по 2030 гг.[3] По факту же оказалось, что данная цель была объявлена в год, когда ВВП было максимальным за последующие три года. Глобальный экономический кризис 2008–2009 гг. выявил хрупкость предшествовавшего экономического роста в России. В 2009 г. ВВП упал на 7,9%, причем промышленное производство упало на 10,8% (Росстат).

В данной главе преследуются две цели. Во-первых, в ней изучается динамика российских макроэкономических показателей за период 1999–2010 гг. с использованием методологии анализа факторов роста для экономики в целом и для промышленности. Оценки роли факторов даются как для периода роста, так и для периода спада. Анализ начинается с обсуждения проблем измерения затрат факторов производства[4], в котором учитываются конкретные особенности российской официальной статистики и применимость к российской экономике рассматриваемого периода стандартных предположений, используемых при анализе факторов роста.

Основные сложности и неопределенность исходят от ценовых искажений в период гиперинфляции, а также проблем неплатежей и бартера в первом десятилетии переходного периода. Значительные доли неиспользуе-

---

3. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.», одобренная правительством, распоряжение № 1662-р от 17 ноября 2008 г.

4. *Затраты факторов производства* (*factor services*) могут иначе именоваться *факторными услугами* или *услугами факторов производства*. Переводчик, однако, предпочел вариант, не содержащий слово «услуги», поскольку посчитал, что оно может привести к неправильному пониманию. Аналогичные соображения использованы ниже, когда речь идет о затратах капитала (*capital services*) и затратах труда (*labor services*). — *Примеч. пер.*

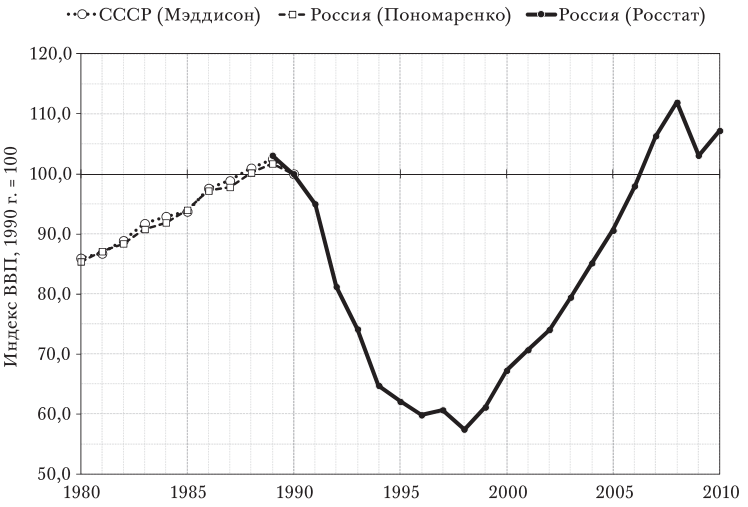



РИС. 6.1. Оценки индекса роста ВВП для России и СССР (1990 г. = 1)

Источники: Росстат, Maddison (2003), Пономаренко (2002).

мых производственных мощностей в рассматриваемый период, скрытая оплата труда и разнообразные проблемы российской статистики вносят дополнительную неопределенность, связанную с измерением выпуска, вклада труда и капитала.

Вторая важная составная часть недавней макроэкономической ситуации, которая рассматривается в этой главе, — динамика цен, главным образом цен потребительских товаров и услуг. После вспышки инфляции в конце 1990-х гг. она постепенно замедлялась на протяжении 2000-х гг. В этой главе обсуждаются источники значительного увеличения денежного предложения и рассматриваются несколько проявлений устойчивости инфляции в последнее десятилетие.

## Анализ факторов роста: роль затрат факторов производства и производительности

Разложение российского экономического роста на составляющие связано со многими теоретическими и практическими проблемами. Во-первых, в рассматриваемый

период (1999–2010 гг.) российская экономика переживала переходный период от плановой системы к рыночной. Более того, на этот период пришелся глубокий спад 2008–2009 гг. Мы начинаем анализ с обсуждения неопределенностей в данных и методологии. Некоторые стандартные неоклассические предпосылки ослабляются, чтобы сделать анализ и выводы более робастными.

## Вопросы качества данных

Аналогично российской экономике, российская статистика также находилась в рассматриваемый период в процессе перехода — от баланса народного хозяйства, системы учета материального продукта (СМП), к системе национальных счетов (СНС). Этот переход начался в 1992 г. и продолжается по сей день. В результате данные государственной статистики в рассматриваемый период все еще характеризовались некоторыми особенностями советской системы учета. Кроме того, постоянные изменения методологии, нехватка статистических обследований и неполная статистическая отчетность привели к недостаточной внутренней согласованности публикуемых данных. Основное изменение методологии, связанное с упомянутым переходом, имело место в 2004–2005 гг., когда российский статистический орган, Росстат, начал публиковать статистику, основанную на новом определении секторов экономики ОКВЭД — согласующуюся с NACE[5] российскую систему классификации экономической деятельности, и прекратил публиковать статистику, использующую определение ОКОНХ — унаследованной от советской статистики системы классификации отраслей народного хозяйства. Это изменение статистической методологии разбивает всю статистику промышленного производства на два периода, слабо согласованных между собой.

Существует определенный консенсус, что советская официальная статистика значительно завышала эко-

5. NACE представляет собой статистическую классификацию различных видов хозяйственной деятельности в Европейском сообществе (*франц.*: Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne).

номический рост. Альтернативные оценки дают темпы роста, составляющие примерно половину официальных[6]. Основной источник расхождения, однако, коренится не в идейных различиях между СНС и СМП, а в наличии скрытой инфляции, проблемах измерения индексов цен и стимулах к завышению выпуска на всех уровнях — начиная от предприятий, предоставляющих отчетность, и кончая высшими государственными чиновниками[7].

Вероятно, рыночные реформы начала 1990-х гг., включая приватизацию и либерализацию цен, устранили некоторые институциональные изъяны, которые создавали стимулы для искажения отчетности предприятиями. Однако новые рыночные условия работы, глубокий экономический спад, макроэкономическая нестабильность, слабые рыночные институты, а также искаженная налоговая система привели к слабой налоговой дисциплине и создали стимулы для уклонения от налогов и занижения показателей хозяйственной деятельности. Разумно предположить, что стимулы и возможности для уклонения от налогов и занижения показателей были разными для различных секторов и моментов времени.

Поскольку налоговым органам легче наблюдать за крупными предприятиями, последние, вероятно, имеют меньшие возможности занижать показатели. С другой стороны, имеется известная в экономической статистике проблема учета деятельности крупных многопрофильных корпораций. Особенные трудности возникают с ассоциацией выручки вертикально интегрированной компании какому-либо конкретному сектору. Например, одна из крупнейших в мире газовых компаний, «Газпром», зарегистрирована как предприятие оптовой торговли. То есть выручка «Газпрома» отражается в секторе оптовой торговли[8].

---

6. См. работы (Kurtzweg 1990, Kuboniwa 1996, Пономаренко 2002, Maddison 2003); более ранние оценки см. в работах (Bergson 1961, 1978).

7. См. исследования советской статистики в работах (CIA 1990, Пономаренко 2000, Ivanov 2009).

8. О масштабах проблемы «миграции» активов и доходов между секторами и отраслями можно судить по комментариям в официальной статистике: «...начиная с 1999 г. изменение показателей, характеризующих наличие, износ и обновление основных фондов газовой промышленно-

Высокие прибыли также могли приводить к искажениям статистики капитала. Из-за инфляции российские компании имели возможность переоценки основных фондов, чтобы ослабить воздействие инфляции на свои прибыли. Поскольку более высокая балансовая стоимость основных фондов снижает базу налога на прибыль (за счет амортизации) и увеличивает базу налога на имущество, ясно, что высокорентабельные предприятия будут иметь стимулы для переоценки своих активов в сторону повышения. Этот вариант менее привлекателен для убыточных или не столь рентабельных предприятий, потому что увеличение стоимости активов может увеличить общий объем их налоговых обязательств. Переоценку активов можно было бы рассматривать как естественный процесс увеличения (балансовой) стоимости активов прибыльных предприятий. Однако с точки зрения анализа факторов роста более высокие, чем конкурентные, значения доходности капитала приведут к завышению оценки вклада этого фактора в экономический рост.

Важность роли таблиц «затраты—выпуск» для составления национальных счетов и оценки экономического роста трудно переоценить[9]. Обычная практика для развитых экономик — обновлять базовую систему таблиц «затраты—выпуск» каждые пять лет путем статистического обследования предприятий. Та же самая практика была обычной для Советского Союза. Статистические обследования затрат и выпуска, а также структуры издержек проводились каждые пять лет, причем последний базовый набор таблиц был подготовлен в 1987 г. (см. работу: Ustinova 2006). К сожалению, эта практика не была

---

сти, вызвано массовой передачей организациями ОАО «Газпром» своих основных фондов на баланс головной организации ОАО «Газпром», имеющей основной вид деятельности «торговля», в результате чего объем основных фондов основного вида деятельности организаций газовой промышленности сократился в 3 раза» (см. «Российский статистический ежегодник» за 2005 г., примечание к табл. 13.16, http://www.gks.ru/bgd/regl/b05_13/IssWWW.exe/Stg/13-16.htm).

9. Ландефельд, Сескин и Фраумени (Landefeld, Seskin, and Fraumeni 2008) дают блестящий обзор процесса составления национальных счетов США в краткосрочной и долгосрочной перспективе, включая процесс обновления при поступлении новых данных. Окончательная оценка ВВП учитывает обновленную базовую систему таблиц «затраты—выпуск».

продолжена российскими статистическими органами. Первая и единственная система таблиц «затраты—выпуск», основанная на концепции СНС 1993 г., была подготовлена для 1995 г. после специального статистического обследования производственных затрат. Следует отметить, что 1995 год — это практически «дно» трансформационного спада. Этот год едва ли можно рассматривать в качестве базовой опорной точки долгосрочного равновесия. При трехзначной инфляции и быстро растущей проблеме неплатежей цены не отражали подлинную стоимость товаров и услуг[10]. Тем не менее это единственная базовая система таблиц, которая имеется у нас в данное время, и она использовалась для подготовки ежегодных систем таблиц «затраты—выпуск» до 2003 г. включительно. Следующее статистическое обследование для составления таблицы «затраты—выпуск» запланирован на 2012 г., 2011 г. берется в качестве базового, а публикация результатов ожидается в 2015–2016 гг.[11]

Как уже упоминалось, важнейший недостаток советской статистики был связан с измерением индексов цен. Вообще говоря, когда цены устанавливаются централизованно, проводить мониторинг цен нет необходимости. СМП была в большей мере сосредоточена на измерении количественных показателей продукции. Проблема учета изменения качества продукции в России не решена и по сей день[12]. Гедонистические методы, которыми пытаются учесть изменения качества, не используются в официальной статистике стран бывшего СССР (Ivanov 2009). Эта проблема особенно важна для статистики капитала, в которой цены играют крайне важную роль в процессе сравнения активов различных поколений и согласно предположению отражают производительность капитала[13].

---

10. См. обсуждение «виртуальных» стоимости и цен в российской экономике в работе Гэдди и Икеса (Gaddy and Ickes 2002) и обсуждение источников неплатежей в российской экономике в работе Лугового (Луговой 2002).
11. Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/zatr-vip/zatr_vip.htm.
12. См. анализ состояния российской статистики с начала перехода к рынку (и особенно качества индексов цен) в работах Бессонова (Бессонов 2005, 2009).
13. Мэддисон (Maddison 2009) отмечает низкое качество официальных советских оценок основного капитала в качестве важного изъяна советской статистики.

Если отвлечься от изменения качества продукции, обычно считается, что статистика физических объемов производства в России заслуживает большего доверия, чем статистика цен и стоимостных показателей. Кроме того, предположение о постоянном качестве, возможно, не является чрезмерным для самого крупного сектора российской промышленности — сектора сырьевых продуктов и энергоносителей, а также для краткосрочных сравнений. В следующем параграфе в методологии анализа факторов роста мы используем официальные индексы, основанные на количественных показателях.

## Теоретическая основа

Совокупная факторная производительность (СФП)[14] многими понимается как невоплощенный технический прогресс[15] — сдвиг границы производственных возможностей плюс эффекты организационного и институционального характера[16]. На практике, однако, измерение чистого технического сдвига (прогресса) представляет проблему даже для развитых экономик. Разнообразие оценок СФП является следствием различных подходов к ее измерению, а также различия базовых предпосылок. Возможные нарушения этих предпосылок приводят к смещенным результатам при измерении «чистого» технического сдвига. Эти возможные нарушения следует учитывать на всех стадиях измерения и интерпретации результатов.

Мы начинаем со «стандартной» модели производства совокупного выпуска[17]:

---

14. Иная формулировка с тем же значением — многофакторная производительность (multifactor productivity).

15. *«Свободное» техническое изменение* (*disembodied technological change*) противопоставляется «воплощенному», или «овеществленному» (*embodied*), техническому изменению, которое связано с производственным капиталом (воплощено в нем). — *Примеч. пер.*

16. См., например, работу (O'Mahony and Timmer 2009).

17. См., например, работы (Jorgenson, Gollop, and Fraumeni 1987; Jorgenson, Ho, and Stiroh 2005). Барро и Сала-и-Мартин (Barro and Sala-i-Martin 2004) дают краткое описание этой методологии для агрегированного анализа на уровне экономики в целом. Халтен (Hulten 2001) описывает методологию анализа факторов роста с исторической точки зрения.

6.1) $$V_t = A_t \cdot F_V(K_t, L_t),$$

где $V_t$ — национальный доход или же добавленная стоимость в определенном секторе — описывается агрегированной производственной функцией, зависящей от затрат капитала $K_t$ и затрат труда $L_t$, а также параметром $A_t$ нейтрального (по Хиксу) технологического прогресса — сдвига границы производственных возможностей.

Переходя к темпам роста получаем:

6.2) $$g_V = g_A + \eta_K \cdot g_K + \eta_L \cdot g_L,$$

где $g_Z \equiv \Delta \ln Z$ обозначает логарифмический рост переменной $Z$ во времени (т.е. $Z$ обозначает любую из переменных $V$, $A$, $K$ и $L$), а параметры $\eta_K$ и $\eta_L$ — эластичности выпуска по капиталу и труду. Индекс времени $t$ опущен. Формула (6.2) представляет собой основное уравнение анализа факторов роста. Если затраты и выпуск измеряются правильно, а эластичности наблюдаемы, легко разложить экономический рост на экстенсивную (количественный рост затрат ресурсов) и интенсивную (многофакторную производительность) составляющие.

Однако ни параметры эластичности, ни большая часть цен и количеств, необходимых для вычисления ресурсов и выпуска, не наблюдаемы. Чтобы двигаться дальше, необходимы дополнительные предпосылки. Обычно предполагают, что все факторы оплачиваются в соответствии со стоимостью их предельных продуктов. Следовательно, вместо эластичностей для вычисления долей факторов можно использовать соответствующие издержки — вознаграждение факторов:

6.3) $$g_V = \hat{g}_A + s_K \times g_K + s_L \times g_L,$$

где $s_K = \dfrac{P_K K}{P_V V}$, $s_L = \dfrac{P_L L}{P_V V}$ — доли выпуска, соответствующие каждому фактору, а $\hat{g}_A$ — параметр невоплощенного технического прогресса, оцениваемый как остаток из данного уравнения. $P_h$ обозначает цены, где $h = K, L, V$.

Следующая стандартная предпосылка — постоянная отдача от масштаба, для которой требуется, чтобы доли факторов в сумме давали единицу ($s_K + s_L = 1$).

Альтернативная формулировка уравнения (6.1) может включать валовой выпуск ($Q$), а не добавленную стоимость ($V$):

$$Q_t = B_t \cdot F_Q(K_t, L_t, X_t), \quad (6.4$$

где $X_t$ обозначает промежуточный ресурс. Поэтому в терминах роста исчисленный на основе валового выпуска рост производительности $\hat{g}_B$ можно оценить как остаток в уравнении

$$g_Q = \hat{g}_B + v_K \times g_K + v_L \times g_L + v_X \times g_X, \quad (6.5$$

где $v_Z$ обозначает долю фактора $Z$, оцененную через вознаграждение факторов производства, а $v_K + v_L + v_X = 1$.

Измерительная модель (6.5) более подходит для анализа на уровне промышленности, если цены и количества промежуточного ресурса наблюдаемы. Промежуточный ресурс, кроме того, можно разложить на энергию ($E$), материалы ($M$) и услуги ($S$). Такое разложение в итоге дает так называемую KLEMS-модель[18].

Стандартные предпосылки также подразумевают, что анализируемая экономика достигает границы своих производственных возможностей в каждый период времени, полностью и максимально эффективно использует все имеющиеся ресурсы; что все рынки являются конкурентными и находятся в равновесии; что экономические агенты максимизируют прибыль, которая равна нулю в равновесии. Использование фактических (ex post) затрат предполагает, кроме того, что агенты, оценивая предельные продукты факторов производства, обладают совершенным предвидением, в силу чего обеспечивается равенство между внутренней нормой доходности капитала и ожидаемой нормой доходности.

Очевидно, эти предпосылки совсем не обязательно выполняются. Существует обширная литература, в которой обсуждается, как их нарушение может повлиять на измерение производительности. В целом имеется консенсус в понимании того, что используемые предпосылки являются довольно сильными, но выглядят

18. См., например, работу (Jorgenson, Ho, and Stiroh 2005).

более правдоподобными в долгосрочном равновесии, чем в краткосрочной перспективе. Кроме того, рассмотренные предпосылки могут оказаться слишком сильными для экономик с недавно появившимися, неразвитыми рынками.

В зависимости от измерительной модели и возможного отклонения от базовых предпосылок измеренный рост СФП может также включать некоторые дополнительные факторы, которые не связаны напрямую с техническим прогрессом[19]:

- ненулевая прибыль, несовершенная конкуренция;
- изменения загрузки производственных мощностей;
- изменения относительных цен;
- изменения условий торговли;
- перераспределение факторов между секторами (например, перемещение трудовых ресурсов из сельского хозяйства в промышленность;
- нехиксианский технический прогресс (с «факторным смещением»)[20];
- ошибки измерения и влияние неизмеренного выпуска и ресурсов (например, используемых в неформальной экономике);
- непостоянную отдачу от масштаба.

Далее мы обсуждаем некоторые поправки, вносимые в стандартную методику для учета некоторых из вышеупомянутых явлений, способных в принципе повлиять на оценку производительности, особенно в России.

### *Два показателя СФП*

Модели (6.3) и (6.5) дают два варианта показателя, измеряющего рост производительности, $\hat{g}_A$ и $\hat{g}_B$. Если выполняются стандартные неоклассические предположения, эти два показателя пропорциональны доле

19. Hulten (1975, 2001), Diewert and Morrison (1986), Berndt and Fuss (1986), Basu, Fernald, and Shapiro (2001), Basu and Fernald (2002), Morrison and Diewert (1986, 1991), Hulten and Isaksson (2007).

20. Нехиксианский (non-Hicksian) технический прогресс обладает «факторным смещением» (factor bias), при котором изменение технологии изменяет пропорции использования факторов производства. — *Примеч. пер.*

добавленной стоимости в валовом выпуске (см., например, работу Jorgenson, Ho, and Fraumeni 2005). Балк (Balk 2003, 2010) показывает, что условие нулевой прибыли достаточно для этого тождества. Для того чтобы прибыль систематически равнялась нулю, требуется предположение о том, что прогнозные (ex ante) издержки равны фактическим (ex post) издержкам, т.е. что агенты обладают совершенным предвидением (см. также работу Oulton, 2007). Очевидно, что последнее предположение является слишком сильным для переходной экономики.

Различие между двумя показателями СФП вытекает из тождества, выражающего добавленную стоимость:

$$P_V V = P_Q Q - P_X X$$

Преобразуя, мы получим, что

$$V = \left[\frac{P_Q}{P_V} - \frac{P_X}{P_V} \cdot \frac{X}{Q}\right] \cdot Q, \qquad (6.6$$

где член в квадратных скобках $\rho \equiv \left[\frac{P_Q}{P_V} - \frac{P_X}{P_V} \cdot \frac{X}{Q}\right]$, описывает различие между ценами выпуска и промежуточного ресурса. Как следует из уравнения (6.6), переменная $\rho$ равна, кроме того, доле реальной добавленной стоимости в реальном валовом выпуске: $\rho = \frac{V}{Q}$.

Если переписать уравнение (6.6) в терминах роста, получим связь между ростом реальной добавленной стоимости и ростом реального валового выпуска:

$$g_V = g_\rho + g_Q \qquad (6.7$$

Член $g_\rho$ отражает с одной стороны изменение относительных цен, с другой — изменение промежуточного потребления на единицу выпуска. В случае двойного дефлирования (double deflation) добавленной стоимости[21]

21. Валовая добавленная стоимость в постоянных ценах при методе двойного дефлирования получается вычитанием промежуточного продукта в постоянных ценах из выпуска в постоянных ценах, причем выпуск

расхождение между ростом добавленной стоимости и ростом объема выпуска будет отражать изменчивость промежуточного потребления. В случае единого дефлирования (single deflation) добавленной стоимости, который, очевидно, является основным для российской статистики, член $g_\rho$ будет, кроме того, отражать изменения рентабельности в результате изменения цен выпуска и промежуточного потребления. В данной главе мы используем официальные показатели добавленной стоимости и выпуска в постоянных ценах, чтобы показать практические различия между этими двумя подходами к определению СФП.

Принимая во внимание (6.7), уравнения (6.3) и (6.5), используемые для измерения производительности, можно переписать так:

6.8) $$g_Q = \hat{g}_A - g_\rho + s_K \times g_K + s_L \times g_L$$

6.9) $$g_V = \hat{g}_B + g_\rho + v_K \times g_K + v_L \times g_L + v_X \times g_X$$

Для целей разложения краткосрочных изменений можно предположить, что пропорция $(\frac{X}{Q})$, доля промежуточного потребления в выпуске, постоянна. Можно предположить, что для целей анализа роста от года к году это предположение не является слишком сильным. Кроме того, как обсуждалось ранее, из-за отсутствия таблиц «затраты—выпуск» для большей части рассматриваемого периода статистика промежуточного потребления содержит в себе значительную неопределенность. Следовательно, устранить из анализа промежуточное потребление является даже желательным. Поэтому уравнение (6.9) можно переписать как

.10) $$g_V = \hat{g}_B^* + g_\rho + v_K^* \times g_K + v_L^* \times g_L,$$

---

и промежуточный продукт в постоянных ценах вычисляются с использованием собственных дефляторов. Напротив, при методе единого дефлятора используется один дефлятор (см. глоссарий Организации экономического сотрудничества и развития, расположенный по адресу: http://stats.oecd.org/glossary).

где $v_K^* \equiv \frac{v_K}{1-v_X} = s_K$, $v_L^* \equiv \frac{v_L}{1-v_X} = s_L$, $g_\rho = g_V - g_Q$ из уравнения (6.7), а $\hat{g}_B^* \equiv \frac{\hat{g}_B}{1-v_X}$ вычисляется как остаток уравнения[22].

Уравнение (6.10) можно использовать на отраслевом уровне, когда наблюдается рост и физических объемов выпуска, и добавленной стоимости, особенно для отраслей с однородным выпуском. Оно менее применимо к услугам и анализу роста совокупного выпуска, где физический объем сложно определить.

### *Доли факторов*

Как обсуждалось ранее, в конкурентном долгосрочном равновесии доли факторов производства ($s_K$, $s_L$) отражают эластичности факторов и могут быть непосредственно вычислены с помощью наблюдаемых цен и усреднены по времени с помощью индексов Торнквиста или Фишера. Однако, если ослабить предположение о равновесии и допустить прибыль[23], по крайней мере в краткосрочном плане, необходимы некоторые дополнительные предположения относительно распределения прибыли по факторам. Один из возможных путей — приписать всю прибыль одному из факторов. Другой путь — рассмотреть прогнозируемый (ex ante), или потенциальный, выпуск для вычисления долей факторов[24].

Мы полагаем, что использование прогнозных значений (ex ante approach) более подходит для крайне переменчивой российской экономики. Однако оценивание потенциального выпуска представляет собой еще одну трудность. В качестве упрощения мы рассматриваем экзогенные доли факторов, предполагая, что $\bar{s}_K = 0,4$ и $\bar{s}_L = 1 - \bar{s}_K = 0,6$ за весь рассматриваемый период[25]. Чтобы

---

22. Мы по-прежнему предполагаем постоянную отдачу от масштаба ($v_K + v_L + v_X = 1$). По этой причине $v_K^* = v_K^* / (v_K + v_L) = s_K$. Аналогично, для доли труда $v_L^* = s_L$.
23. Имеется в виду ненулевая прибыль. — *Примеч. пер.*
24. См., например, обсуждение различных моделей с наличием прибыли в работе (Balk, 2010).
25. Босуорт и Коллинз (Boswort and Collins 2007) делают аналогичные предположения для Китая и Индии.

понять, какова роль этого предположения, мы даем анализ чувствительности, меняя $\overline{s}_K$ от 0,3 до 0,5.

### *Затраты капитала*

Понятие затрат капитала[26] тесно связано с понятием запаса производительного капитала[27]. Обычно предполагают, что затраты капитала составляют постоянную долю запаса производительного капитала[28]. Поэтому обе величины растут с одинаковым темпом и достаточно оценить производительный капитал. Эта задача, однако, непроста, отчасти из-за того, что совокупный показатель величины капитальных активов необходимо корректировать на снижение производительности (efficiency loss) и выбытие (retirement). Агрегированием запасов производительного капитала каждого вида активов, взвешенных на соответствующую доходность может быть получена оценка затрат капитала (capital inputs). Однако запас производительного капитала и затраты капитала обычно не оцениваются национальными статистическими органами. Поэтому обычно используются подходящие весовые коэффициенты производительности для различных поколений капитала (vintage-efficiency weights), позволяющие объединить между собой разные поколения каждого вида активов в показатель затрат капитала (capital services index).

Помимо уже обсуждавшихся недостатков существующих данных имеется значительная концептуальная проблема, связанная с применением данной методологии к российской экономике. Во-первых, российские рынки капитала находятся в стадии становления, и цены использования капитала (prices of capital services), даже если и наблюдаемы, могут не отражать производительность[29].

---

26. *Затраты капитала* (*capital services*) могут иначе именоваться *услугами капитала.—Примеч. пер.*
27. ОЭСР (OECD, 2009) определяет запас производительного капитала как накопленную стоимость прошлых потоков инвестиций, скорректированную на выбытие и снижение производительности капитала.
28. См. оценки затрат капитала, ранее сделанные ОЭСР, в работе (Ward 1976).
29. Роузфилд (Rosefielde 2004) аргументирует, что цены, которые устанавливались в Советском Союзе, не отражают предельную полезность и производительность факторов.

Во-вторых, загрузка мощностей[30] была чрезвычайно изменчива во времени. Предположение о постоянстве доли затрат в производительном капитале может оказаться слишком сильным для рассматриваемого периода. В-третьих, переходный период характеризуется низкими темпами инвестирования и отсроченным выбытием капитала. По этой причине стандартное предположение о постоянстве коэффициента выбытия также является слишком сильным. Продление сроков использования устаревшего капитала, а также изменчивость загрузки мощностей — важные черты данного периода, которые следует принимать во внимание при оценивании затрат капитала.

Российская статистика вычисляет валовой показатель основного капитала в постоянных ценах. Хотя эта величина, конечно же, не учитывает подлинную степень экономического износа активов, а также изменения производительности активов различных поколений, ее можно использовать в качестве отправной точки для оценивания производительного капитала (см. рис. 6.10 в приложении к данной главе, которое доступно по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). Очевидное отличие этого показателя от общепринятого метода непрерывной инвентаризации — отсутствие функции выбытия. Активы входят в состав основного капитала, пока предприятия не сообщают о фактическом прекращении их эксплуатации. Как упоминалось, эта отличительная черта предпочтительна для нашего случая. Как следует из указанного выше рисунка, с 1992 г. по 2000 г. запас основного капитала по экономике в целом почти не менялся. Изменения в промышленности демонстрируют большую динамику, но даже здесь изменчивость не превосходит 5% за 10 лет (1993–2002 гг.). Эта «стабильность» — результат урезания инвестиций (см. рис. 6.11 в приложении, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_

30. *Загрузка мощностей* (*capacity utilization*) может иначе именоваться, например коэффициентом использования производственных мощностей и т.п. — *Примеч. пер.*

russian_economy.html) и отсроченного выбытия капитальных активов[31].

Идея учесть изменения загрузки мощностей присутствовала в литературе по измерению производительности с самого начала. Солоу (Solow 1957), а также Джоргенсон и Грилихес (Jorgenson and Griliches 1967) корректируют капитал на эту величину. Берндт и Фусс (Berndt and Fuss 1986), а также Халтен (Hulten 1986) разрабатывают теорию корректировки издержек использования, а не капитала. Хотя согласие о том, как включать загрузку мощностей в теоретическую основу экономических моделей, отсутствует, корректировка затрат капитала на загрузку мощностей, как считается, является особенно значительным для краткосрочных периодов и для крайне нестабильных экономик.

Другая проблема состоит в том, что загрузка мощностей — величина ненаблюдаемая. Имеющаяся статистика относится лишь к обрабатывающему сектору и некоторым видам продукции[32]. Поэтому все коэффициенты корректировки являются альтернативными показателями (proxies), не будучи непосредственно измеряемыми значениями загрузки мощностей. Кроме того, на теоретическом уровне отсутствует ясность, должна ли загрузка мощностей рассматриваться для всех типов активов (зданий и оборудования) и для всех секторов экономики (например, для нерыночных услуг).

Коремберг (Coremberg 2008) рассматривает три разных показателя, характеризующих загрузку мощностей

---

31. Бессонов и Воскобойников (2006) обсуждают возможные отклонения официальных показателей инвестиций и запаса капитала от фактических значений и дают альтернативные оценки, предполагая наличие отклонений для дефляторов и постоянного срока службы капитальных активов. В упомянутый ранее период оценки показателя запаса основного капитала в промышленности и во всей экономике по-прежнему не выходят за рамки 5-процентного интервала.

32. Официальные оценки Росстата для промышленности, основанные примерно на 360 видах промышленной продукции, доступны с 1995 г. (см. «Россия и страны мира»; «Россия и страны — члены Европейского союза», разные годы; «Инвестиции в России», 2003). Ранее (в 1990–1994 гг.) комплексный показатель загрузки мощностей оценивался на основе официальных данных по показателям загрузки мощностей для 60 основных видов промышленной продукции. Динамика этого показателя близка к оценкам Бессонова (2004), который также использовал показатели загрузки мощностей для анализа СФП в российской промышленности.

для Аргентины (рабочее время, энергопотребление, загрузка мощностей в обрабатывающей промышленности) и в итоге использует загрузку в обрабатывающей промышленности как характеристику загрузки мощностей по экономике в целом.

Далее мы разбиваем ВВП на две части: секторы с A по G новой классификации (ОКВЭД) и секторы с H по O. Первая часть представляет собой секторы производства товаров, строительство и торговлю, вторая — нерыночные услуги и оставшиеся неторгуемые рыночные услуги. Примечательно, что в первом десятилетии рыночных реформ динамика этих двух секторов кардинально отличается. «Торможение» экономики полностью сосредоточено в первом секторе, в то время как второй сектор остается почти неизменным (рис. 6.12 в приложении, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). Начиная с 2001 г. тенденции изменения этих двух величин становятся почти одинаковыми и остаются сходными до 2009 г., когда торможение вновь происходит исключительно в первой группе.

Предполагая, что интенсивность загрузки значительно изменяется только в первой группе секторов экономики, мы корректируем показатель валового запаса капитала на загрузку мощностей только для указанной группы. Оставшаяся часть секторов не подвергается корректировке[33].

Показатель роста интенсивности использования капитала $g_{CU}$ вводится в уравнение анализа факторов роста аддитивно к показателю роста запаса основного капитала ($g_{FK}$):

$$g_V = \hat{g}_B^* + g_\rho + \bar{s}_K \times \left(g_{FK} + g_{CU}\right) + \bar{s}_L \times g_L \qquad (6.1$$

Итоговая динамика индекса ($g_{FK} + g_{CU}$) представлена на рис. 6.2.

33. Поскольку мы проводим агрегированный анализ и не различаем между собой затраты капитала разных секторов, для вычисления средневзвешенной величины капитала (composite capital index) достаточно использовать веса этих групп, основанные на добавленной стоимости.

РИС. 6.2. Индексы затрат капитала для промышленности и экономики в целом (1998 г. = 1)

### *Затраты труда*

Мы рассматриваем три составные части роста комплексного показателя трудовых ресурсов. Эти три части — численность занятых ($g_E$), рабочее время в расчете на одного занятого ($g_G$) и квалификация ($g_{LQ}$) (см. рис. 6.3):

.12)
$$g_L = g_E + g_H + g_{LQ}$$

Первая и третья составляющие описывают долгосрочный потенциальный уровень затрат труда. Вторая составляющая (рабочего времени) характеризует интенсивность использования затрат труда. Можно предположить, что интенсивность использования труда в краткосрочном плане является более гибкой. Поэтому ее можно рассматривать как краткосрочную составляющую затрат труда.

Составляющая качества трудовых ресурсов, квалификации, вычисляется как постоянный весовой коэффициент, приписываемый определенной образовательной группе занятых. Веса равны средней зарплате конкретной

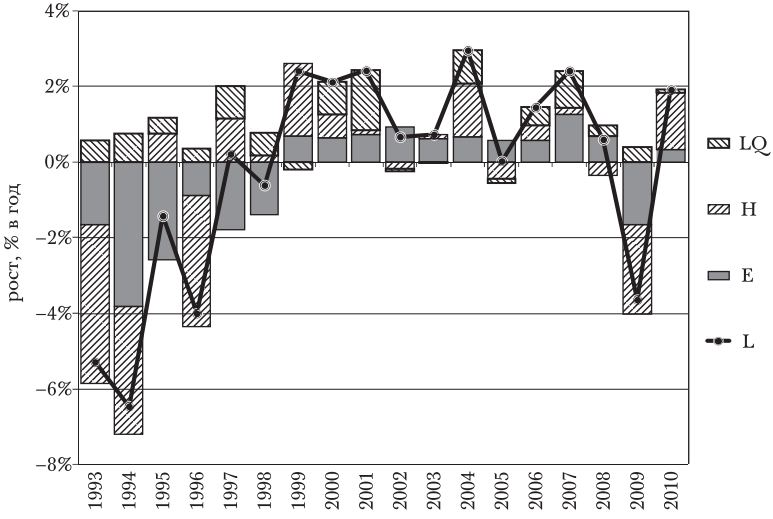



РИС. 6.3. Рост комплексного показателя трудовых ресурсов (L), численности занятых (E), рабочего времени на одного занятого (H) и квалификации (LQ)

образовательной группы и берутся из статистического обследования Росстата, проведенного в 2005 г. Имеющиеся данные не позволяют учесть изменчивость зарплаты в зависимости от пола и возраста.

Данные по средним значениям численности занятых и рабочему времени также взяты из официальной статистики Росстата. Статистика рабочего времени доступна с 1992 г.[34] Однако до 2006 г. статистические обследования проводились лишь раз в год и охватывали лишь крупные и средние предприятия.

Итоговое уравнение анализа факторов роста включает два фактора, капитал и труд, и семь составляющих:

$$g_V = \hat{g}_B^* + g_\rho + \overline{s}_K \times \left(g_{FK} + g_U\right) + \overline{s}_L \times \left(g_E + g_H + g_{LQ}\right) \qquad (6.1$$

Далее мы используем уравнение (6.14) для вычисления роста СФП на общеэкономическом уровне $(\hat{g}_B^* + g_\rho)$ и на уровне промышленности $(\hat{g}_B^*)$. Авторы не распола-

34. Данные за 1991 г. соответствуют промышленности и взяты из работы (Вишневская, Гимпельсон, Захаров и др., 2002).

гали данными об уровне образования работников в промышленности, поэтому для этой отрасли составляющая квалификации труда ($g_{LQ}$) не вычислялась.

## Агрегированная оценка производительности

Результаты декомпозиции факторов роста ВВП для двух частей рассматриваемого периода (до 1998 г. и последующих лет), а также отдельные результаты для двух последних лет и для полного периода (включая и не включая последние два года) представлены на рис. 6.4 и в табл. 6.1.

Из них следует, что до 1998 г. капитал, труд и производительность вносили примерно равный вклад (по одной трети) в экономический спад[35]. Основная часть вклада затрат капитала — снижение загрузки мощностей, которое объясняет около 40% общей динамики ВВП за этот период. Прирост основного капитала (ввод основных фондов) в 1991 и 1992 гг. увеличивался вопреки падению доходов и осуществлялся, вероятно, по инерции, т.е. вводом в эксплуатацию инвестиций, сделанных в предшествующие годы. Основная часть, приходящаяся на комплексный показатель трудовых ресурсов, — снижение численности занятых (19%) и рабочего времени на одного работника (12%). Составляющая квалификации труда указывает на стабильный рост образования занятых лиц, что может быть обусловлено меньшим спросом на менее квалифицированный труд, а также общим ростом образованности населения[36].

Рост в десятилетие после 1998 г. существенно иной. Здесь рост затрат факторов объясняет менее половины общего роста. Вклад СФП составляет около 59%. Рост затрат капитала объясняет 28%, а рост затрат труда — лишь 13% общего роста. Загрузка мощностей вновь является крупнейшей частью изменения затрат капитала. В этот период наблюдается стабильный процесс возобновления

35. На предмет чувствительности оценок СФП к долевому параметру $\bar{s}_K$ (из формулы 6.14) см. рис. 6.13 в приложении к данной главе, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html.

36. На предмет изменений структуры рабочей силы в последние годы см. сборник под редакцией Гимпельсона и Капелюшникова (2011).

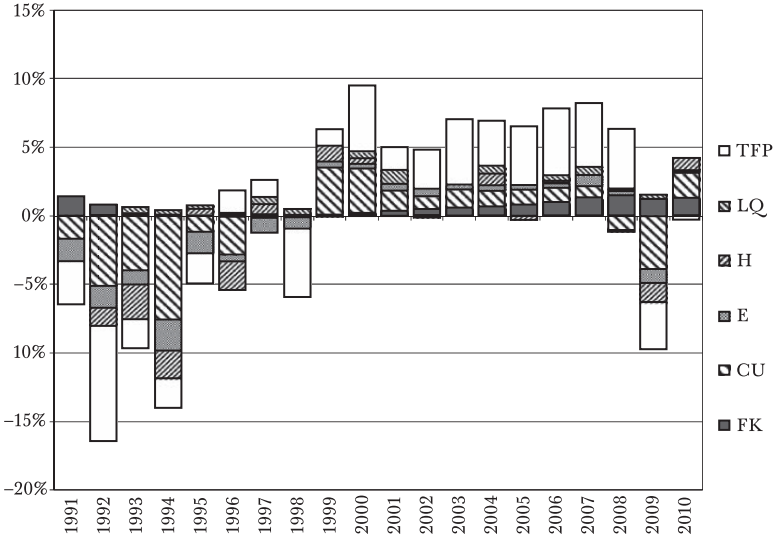



РИС. 6.4. Анализ факторов совокупного роста российского ВВП в 1991–2010 гг.

Примечание: TFP — оценка совокупной факторной производительности; LQ — показатель квалификации труда; E — численность занятых; H — рабочее время на одного работника; CU — загрузка мощностей; FK — основной капитал.

эксплуатации неиспользуемых производственных мощностей. Однако менее половины неиспользуемых мощностей было вновь введено в производственный процесс. Вклад неиспользуемых мощностей был наиболее значительным в 1999–2000 гг. и снизился в последующие годы. Вклад роста запаса основного капитала, в отличие от загрузки мощностей, возрастал весь период. Его вес все еще выглядит достаточно скромным и, может оказаться, недооценен, поскольку мы используем официальный индекс физического объема основных фондов в качестве оценки производительного капитала. Данный индекс, вероятно, недооценивает рост качества капитала. Это потенциально недооцененное улучшение качества капитала приписывается СФП.

Недавний глобальный кризис ударил по российской экономике в конце 2008 г. Следующий год в какой-то мере повторяет динамику трансформационного спада (1991–1998 гг.), причем снижение затрат капитала и труда (для каждого ресурса) объясняет около 30%

ТАБЛИЦА 6.1
Анализ факторов совокупного роста российского ВВП в 1991–2010 гг.

| | 1991–1998 | 1999–2008 | 2009 | 2010 | 1991–2008 | 1991–2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Темп роста (%) в пересчете на год | | | | | | |
| GDP (ВВП) | –6,7 | 6,9 | –7,9 | 4,0 | 0,6 | 0,3 |
| K | –2,5 | 2,1 | –2,6 | 3,1 | 0,0 | 0,0 |
| FK (основной капитал) | 0,3 | 0,7 | 1,3 | 1,3 | 0,5 | 0,6 |
| CU (загрузка мощностей) | –2,7 | 1,4 | –3,8 | 1,8 | –0,5 | –0,5 |
| L | –1,9 | 0,9 | –2,2 | 1,2 | –0,3 | –0,3 |
| E (численность занятых) | –1,3 | 0,4 | –1,0 | 0,2 | –0,3 | –0,3 |
| LQ (квалификация труда) | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| H (рабочее время на одного работника) | –0,8 | 0,2 | –1,4 | 0,9 | –0,2 | –0,2 |
| TFP (СФП) | –2,5 | 3,7 | –3,3 | –0,3 | 0,9 | 0,6 |
| Процентная структура роста ВВП | | | | | | |
| GDP (ВВП) | –100,0 | 100,0 | –100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| K | –36,4 | 30,7 | –32,4 | 77,6 | 2,2 | 9,1 |
| FK (основной капитал) | 3,8 | 9,8 | 15,3 | 32,1 | 76,6 | 160,1 |
| CU (загрузка мощностей) | –40,2 | 20,9 | –47,7 | 45,4 | –74,3 | –151,0 |
| L | –27,1 | 14,2 | –26,6 | 29,2 | –49,2 | –94,6 |
| E (численность занятых) | –18,9 | 6,5 | –12,2 | 5,1 | –54,5 | –99,7 |
| LQ (квалификация труда) | 3,8 | 4,2 | 2,8 | 1,4 | 44,0 | 75,2 |
| H (рабочее время на одного работника) | –12,0 | 3,4 | –17,2 | 22,7 | –38,7 | –70,1 |
| TFP (СФП) | –36,5 | 55,2 | –41,0 | –6,7 | 147,0 | 185,5 |

падения ВВП, остальное — снижение производительности. И вновь загрузка мощностей объясняет основную часть динамики затрат капитала в период кризиса. Что касается затрат труда, снижаются и численность занятых, и рабочее время.

Тот факт, что СФП вносит основной вклад в экономический рост во время восстановления экономики, согласуется с оценками других авторов. Джоргенсон и Ву (Jorgenson and Vu 2010), анализируя источники роста

в 139 странах с 1989 г. по 2008 г., обнаружили, что в этот период СФП была главным фактором роста в России. Авторы обнаруживают, что единственный регион, в котором рост СФП превышал рост ресурсов, — Восточная Европа и бывший СССР. Однако наши оценки показывают более низкий рост СФП, особенно на протяжении первого (1991–1998 гг.), главным образом из-за загрузки мощностей[37].

## Оценки производительности в промышленности

Динамика оценок СФП для промышленности (табл. 6.2 и рис. 6.5) очень близка к оценкам для экономики в целом. Единственное крупное различие таково: ее вклад[38] в рост добавленной стоимости в 1991–1998 гг. существенно ниже (4,1% в случае промышленности вместо 36,5% в случае ВВП). Снижение загрузки мощностей, массовые увольнения, вообще снижение интенсивности использования труда объясняют более 90% падения промышленного производства в данный период. Примечательно, что численность занятых в промышленности снижалась в эти два десятилетия, и лишь три года, с 1999 по 2001 г., составляют исключение. Однако численность занятых в промышленности снижалась все последующие годы, в то время как общая занятость в экономике увеличивалась. Этот факт отражает продолжение структурных изменений в российской экономике со снижением занятости в промышленности в пользу других секторов.

Разность между показателями СФП для добавленной стоимости и валового выпуска ($g_\rho$ из уравнения (6.7), Р в табл. 6.2 и на рис. 6.5) положительна, когда рост реальной добавленной стоимости выше, чем рост реального объема выпуска. Эта разность отрицательна в течение лишь двух лет (1992 и 1993 гг.) в период до 1998 г. и на протяжении всего периода с 2003 г. по 2008 г. Примечательно, что в первые четыре года после кризиса 1998 г. реальная добавленная стоимость росла быстрее

37. Обсуждение анализа факторов роста в отдельных отраслях в 1990-х гг. и начале 2000-х гг. см. в работах (Бессонов 2004; Энтов и др. 2003).
38. То есть вклад СФП. — *Примеч. пер.*

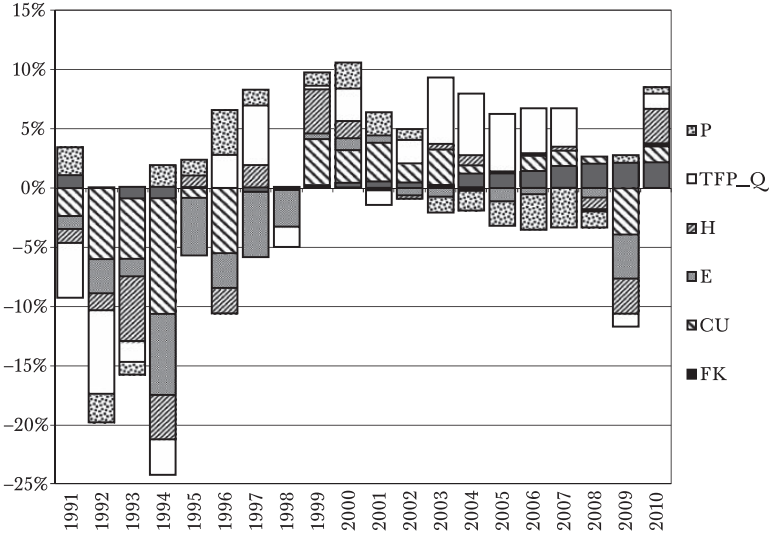



РИС. 6.5. Анализ факторов совокупного роста для российской промышленности (1991–2010 гг.)

Примечание: P — разность двух показателей СФП ($g_P$); TFP_Q — оценка совокупной производительности факторов на основе выпуска ($g_Q$); E — численность занятых; H — рабочее время на одного работника; CU — загрузка мощностей; K — основной капитал.

выпуска. Предприятия в 1999–2001 гг. увеличивали загрузку мощностей, численность занятых и рабочее время. Рост СФП был близок к нулю на протяжении этих трех лет. Два последующих года (2002–2003) демонстрируют смену экономических тенденций[39]. Начиная с 2003 г. вклад загрузки мощностей сравнительно мал вплоть до кризиса 2009 г. Прирост основного капитала становится главной составляющей для затрат капитала[40]. Рост основанной на выпуске СФП (TFP_Q) в этот

39. Следует упомянуть, что наблюдаемое изменение тенденций в какой-то мере может быть результатом изменений статистической методологии (см. обсуждение качества данных, приведенное выше). Определение отраслей промышленности с 2004 г. изменилось. Однако соответствующие изменения, вероятно, не столь важны для общепромышленного анализа. Некоторое расхождение могло коснуться показателя запаса основного капитала из-за изменений базового года.

40. Иначе говоря, затраты капитала растут не за счет увеличения загрузки мощностей, а за счет новых капиталовложений. — *Примеч. пер.*

ТАБЛИЦА 6.2

Анализ факторов совокупного роста для российской промышленности в 1991–2010 гг.

| | 1991–1998 | 1999–2008 | 2009 | 2010 | 1991–2008 | 1991–2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Темп роста (%) в пересчете на год | | | | | | |
| VA (добавленная стоимость) | –8,8 | 5,2 | –8,6 | 8,8 | –1,3 | –1,2 |
| Q (валовой выпуск) | –9,7 | 5,9 | –9,3 | 8,2 | –1,3 | –1,3 |
| K | –3,8 | 2,8 | –2,0 | 3,6 | –0,2 | –0,1 |
| FK (основной капитал) | –0,2 | 0,9 | 2,0 | 2,1 | 0,4 | 0,6 |
| CU (загрузка мощностей) | –3,7 | 1,8 | –3,9 | 1,4 | –0,6 | –0,7 |
| L | –4,8 | 0,4 | –6,4 | 3,2 | –2,0 | –2,0 |
| E (численность занятых) | –3,5 | –0,2 | –3,6 | 0,2 | –1,7 | –1,7 |
| H (рабочее время на одного работника) | –1,4 | 0,6 | –2,9 | 3,0 | –0,3 | –0,3 |
| TFP_Q (оценка СФП на основе выпуска) | –1,3 | 2,6 | –1,1 | 1,2 | 0,9 | 0,8 |
| TFP_VA (оценка СФП на основе добавленной стоимости) | –0,4 | 2,0 | –0,4 | 1,8 | 0,9 | 0,9 |
| P (разность двух показателей СФП) | 0,9 | –0,7 | 0,8 | 0,6 | 0,0 | 0,1 |
| Процентная структура роста добавленной стоимости в промышленности | | | | | | |
| VA (добавленная стоимость) | –100,0 | 100,0 | –100,0 | 100,0 | –100,0 | –100,0 |
| Q (валовой выпуск) | –109,9 | 113,0 | –108,3 | 93,1 | –103,4 | –108,9 |
| K | –42,2 | 54,3 | –22,1 | 41,2 | –16,0 | –9,3 |
| FK (основной капитал) | –2,0 | 18,5 | 22,3 | 24,9 | 33,7 | 50,2 |
| CU (загрузка мощностей) | –40,2 | 35,8 | –44,4 | 16,3 | –49,7 | –59,5 |
| L | –53,7 | 7,3 | –73,8 | 37,4 | –154,6 | –165,6 |
| E (численность занятых) | –38,6 | –4,2 | –40,7 | 2,4 | –131,8 | –143,3 |
| H (рабочее время на одного работника) | –15,1 | 11,5 | –33,1 | 35,0 | –22,8 | –22,4 |
| TFP_Q (оценка СФП на основе выпуска) | –14,0 | 51,3 | –12,3 | 14,5 | 67,1 | 66,1 |
| TFP_VA (оценка СФП на основе добавленной стоимости) | –4,1 | 38,4 | –4,0 | 21,4 | 70,5 | 75,0 |
| P (разность двух показателей СФП) | 9,9 | –13,0 | 8,3 | 6,9 | 3,4 | 8,9 |

период воистину впечатляет, объясняя более чем 50% роста выпуска. Как уже обсуждалось, показатель СФП также включает возможное повышение производительности капитала и рост квалификации труда, поскольку эти составные части затрат, не измерялись.

В 2003–2008 гг. СФП для добавленной стоимости была существенно ниже, чем СФП, основанная на валовом выпуске. Это указывает на то, что цены ресурсов росли быстрее по сравнению с ценами выпуска (если предполагать однократное дефлирование добавленной стоимости), таких как опережающий рост цен энергетических ресурсов для неэнергетических отраслей, а также на возможные изменения структуры промежуточного потребления, включая рост качества продуктов промежуточного потребления. Например, рост доли информационных и телекоммуникационных технологий в составе промежуточных затрат может увеличить индекс цен ресурсов. Эта проблема возвращает нас к дискуссии о точности измерения промежуточного потребления, таблиц «затраты—выпуск» и процедуры дефлирования. Все это создает значительную неопределенность в данных, если исходить из нынешнего состояния российской статистики.

Заметим, кроме того, что затраты труда и капитала менялись в противоположных направлениях. Это приводит к росту капиталовооруженности труда (capital to labor ratio). Инвестиции в основные фонды постоянно увеличивались, изменения капитала стали заметным фактором роста экономики.

## Характеристики экономического роста

Рост советской экономики широко обсуждался в западной литературе. Многие авторы подробно анализировали качество данных, используемых для изучения факторов роста экономики в послевоенном СССР[41]. Российские экономисты также внесли важный вклад[42].

---

41. См. например, работы: (Bergson 1978, Weitzman 1970, Desai 1985, Rosefielde 2003).
42. См., например, работы: (Кваша 1979, Анчишкин 1989, Яременко 1981).

Серьезную полемику вызвало различие характеров и механизмов экономического роста, особенно сил, ответственных за торможение роста производительности. Многие авторы сосредоточивались на крайне высоких темпах накопления капитала и росте средней капиталовооруженности труда. Высокие темпы роста капиталовооруженности могли показаться «естественными» для периода индустриализации и интенсивного замещения капиталом труда. Но в послевоенном СССР, особенно в 1960-х и 1970-х гг., они стали источником озабоченности или, точнее, проявлением экстенсивного характера экономического роста[43]. При плановой экономике практические возможности ответственных лиц обеспечить эффективные стимулы работникам и оказать реальное воздействие на их производительность были скудными (см. например, работу: Yanowitch 1985). Исходя из приоритетов советских лидеров важнее и осуществимее было ускорить рост военно-промышленного комплекса и расширить производство и экспорт промышленного оборудования (Block 1979).

Как мы упоминали ранее, имеются многочисленные проблемы надежности и особенно сопоставимости данных, описывающих функционирование экономик бывших социалистических стран и плановых экономик[44]. Более того, имеются также трудные теоретические проблемы измерения затрат капитала в неконкурентной экономике[45]. Тем не менее можно найти глубокое разли-

---

43. В 1970 г. Вейцман заметил: «Низкая эластичность замещения, как представляется, означает, что накопление капитала намного опередило рост трудовых ресурсов и что бремя убывающей отдачи значительно сокращает рост выпуска» (Weitzman 1970, 685).

44. Например, можно назвать завышенную оценку реального роста капитала в условиях значительной инфляции и нерегистрируемого ускоренного износа капитала (capital decay). Даже модели, основанные на предположении о постоянном сроке службы капитала, показывают, что официальные методы переоценки капитала внесли свой вклад в значительное завышение оценок «физического объема» капитала практически во всех отраслях российской экономики (Воскобойников 2004).

45. Сложная проблема, с которой сталкиваются, занимаясь анализом факторов роста в условиях «нарождающихся» рынков (emerging markets), — ценообразование на рынке факторов производства. Даже в рыночных экономиках исследователи используют некоторую разновидность вмененной цены для затрат капитальных ресурсов. Эта цена будто бы определяется силами конкурентного рынка — см. «классические» работы Джоргенсона и Грилихеса (Jorgenson and Griliches 1967, 1972) или новые подходы,

чие между характером экономического роста плановой экономики и значительно более децентрализованной, более «рыночной» (хотя и не вполне конкурентной) экономики. Наш анализ факторов роста показывает (см. рис. 6.2), что (помимо циклических колебаний экономики) самым важным источником экономического роста в 2000-х гг. был рост выпуска на единицу совокупных затрат факторов (т.е. рост СФП). В российской экономике после распада СССР характер экономического роста выглядит совершенно иным: увеличение капиталовооруженности играло сравнительно небольшую роль.

В плановой экономике строительство заводских зданий и приобретение оборудования были в каком-то смысле бесплатными для министерств и руководителей предприятий (печально известные «мягкие бюджетные ограничения»). Поэтому капиталовооруженность имела тенденцию к значительному увеличению даже по завершению индустриализации.

После приватизации привлечь новые капитальные ресурсы стало труднее, особенно принимая во внимание недостаточно развитые финансовые рынки и сравнительно высокие (номинальные) процентные ставки. По этой причине характер экономического роста выглядит совершенно иным. Впервые как минимум за полстолетия капиталовооруженность более или менее последовательно убывает (см. рис. 6.6 и 6.7)[46].

---

например в работе (Schreyer 2009). Можно ли считать эту логику убедительной в неконкурентной среде? Вплоть до сегодняшнего дня многие секторы российской экономики остаются вне сферы действия рыночной дисциплины — см. главы 3 и 8 данной книги. Поэтому во всех случаях отсутствие основы для статистических оценок связано, прежде всего, с отсутствием теоретической модели, описывающей вмененную цену затрат капитала на «нарождающихся» рынках и определяющей конкретные особенности необходимых эконометрических процедур. Возможное наличие несвойственных оптимуму затрат капитала (suboptimal capital input) и соответствующей вмененной цены может привести, в частности, к меньшей эффективности оценок предельных производительностей, эластичностей замещения и других важных показателей, связанных с экономическим ростом.

46. Вполне вероятно, что среди факторов, порождающих указанный эффект, немаловажную роль играет качество исходных данных: в последнее время все более активно обсуждаются проблемы совершенствования учета российской статистикой физического объема капитала.

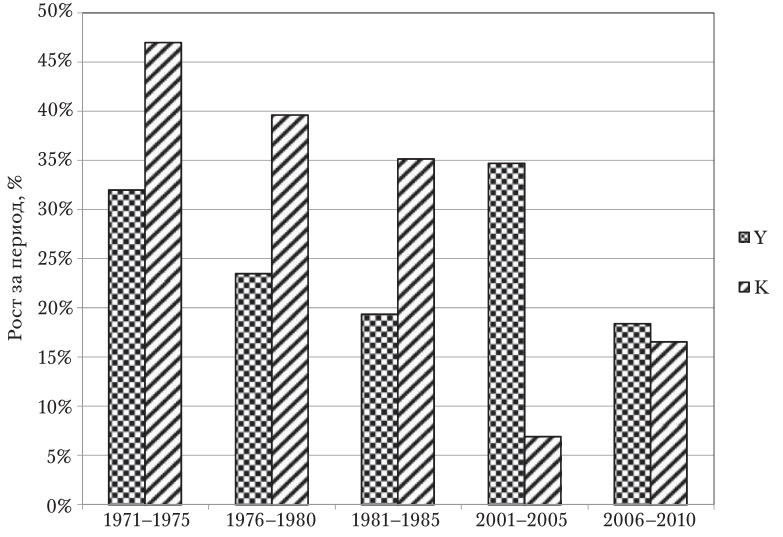



РИС. 6.6. Рост показателя выпуска (Y = чистый национальный доход в 1971–1985 гг., ВВП в 2001–2010 гг.) в сравнении с ростом показателя основного капитала (K) за отдельные периоды времени

Источники: ЦСУ, Росстат, вычисления авторов.

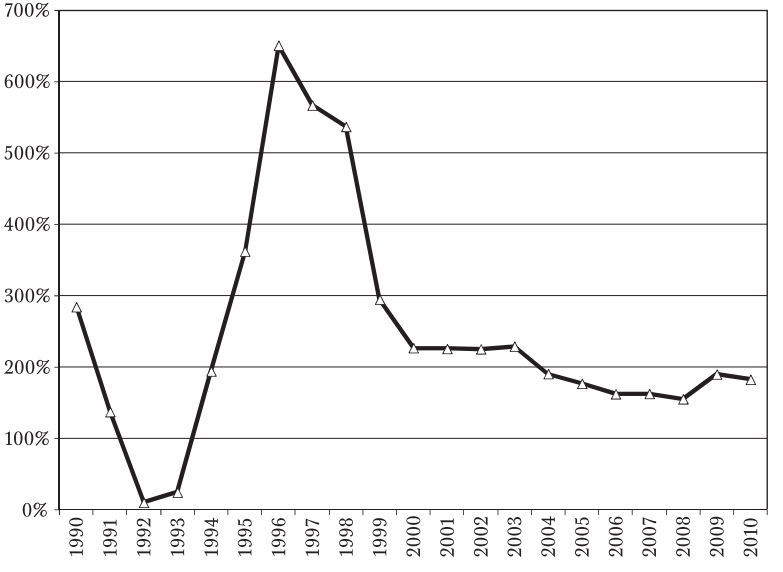



РИС. 6.7. Отношение основного капитала к ВВП (в текущих ценах, на конец года)

Более того, многие характеристики нынешнего экономического роста демонстрируют симптомы близорукой стратегии ведения бизнеса и аномально низкого накопления капитала в нескольких секторах российской экономики. Эта проблема заслуживает гораздо более детального анализа, мы приведем только два очевидных примера: острый дефицит реальных инвестиций в транспорт (частные суда, аэропорты, морские порты и т.д.) и преобладание морально устаревшего и/или изношенного оборудования во многих обрабатывающих отраслях.

## Перспективы экономического роста

Базовую логику неоклассической модели экономического роста можно использовать, кроме того, для изучения перспектив будущего роста[47]. В этом параграфе обсуждаются несколько сценариев развития российской экономики в следующем десятилетии, основанных на фактически наблюдавшихся тенденциях, описанных выше, официальных демографических прогнозах и предположениях о будущих тенденциях развития технологий.

Джоргенсон и Ву (Jorgenson and Vu 2010) оценивают три сценария потенциального роста российской экономики вплоть до 2019 г., причем средняя величина экономического роста варьируется от –0,83% до 4,75% в год (рост производительности труда составляет 0,28–5,84%)[48]. Мы также рассматриваем «низкие», «средние» и «высокие» оценки экзогенных параметров. В каждом сценарии используются предположения о росте затрат/производительности для каждого из обсуждавшихся выше факторов роста.

Основной капитал в последние годы имел тенденцию к росту с увеличивающимися темпами (табл. 6.3). Для «среднего» сценария мы предполагаем темп роста, равный 3,5% в год, — эта величина лежит в диапазоне фактических значений роста основного капитала

47. См., например, работы (Jorgenson and Vu 2010, Maddison 2009).

48. В работе Мэддисона (Maddison 2009) также имеется оценка роста российской экономики, равная 2,5% в год за период до 2030 г.

ТАБЛИЦА 6.3
Прогнозы ВВП на следующие два десятилетия

| | | 2011–2020 гг. | | |
|---|---|---|---|---|
| Сценарии | 2001–2010 гг. | Низкий | Средний | Высокий |
| ВВП (%) | 6,9 | 2,3 | 3,1 | 4,3 |
| | Рост факторов (%) | Предполагаемые величины (%) | | |
| Основной капитал | 1,6 | 2,5 | 3,5 | 4,5 |
| Загрузка мощностей | 3,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Численность занятых | 0,7 | –1,2 | –1,0 | –0,9 |
| Квалификация труда | 0,5 | 0,2 | 0,3 | 0,5 |
| Рабочее время | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| СФП | 3,7 | 0,7 | 1,1 | 1,7 |

в последние четыре года. В низком и высоком сценариях предполагается, соответственно, замедление и ускорение инвестиционного процесса: конкретные цифры составляют 2,5% и 4,5% годовых темпов роста. Поэтому все сценарии предполагают более высокие темпы роста основного капитала, чем наблюдавшиеся в последнее десятилетие.

В качестве сценариев занятости мы используем официальные прогнозы Росстата по численности населения в работоспособном возрасте на период вплоть до 2020 г. Как ожидается, население трудоспособного возраста будет ежегодно сокращаться на величину от 1,2% до 0,9%. Кроме того, демографическая нагрузка (доля населения нетрудоспособного возраста) будет увеличиваться. Помимо этого, мы предполагаем, что рабочее время будет слегка расти (на 0,1% в год) по мере восстановления экономики. Подобная тенденция, предполагается, коснется загрузки мощностей. Выбытие устаревших неиспользуемых производственных мощностей увеличит среднюю загрузку мощностей.

Самое сложное — прогноз технического прогресса. Ясно, что точный прогноз изменения технологий невозможен. В наших оценках для экономики в целом

на СФП приходится 55% экономического роста с 1999 г. по 2008 г. (см. табл. 6.1). Данный показатель также включает в себя изменения производительности капитала и перераспределение ресурсов между отраслями наряду с рядом «чужеродных» воздействий (см. параграф «Теоретическая основа»). Используемая в данной работе методология не позволяет присвоить измеренный рост производительности каким-то конкретным факторам. Мы просто предполагаем, что драйверы роста СФП, вероятно, ослабнут в силу окончания главных трансформационных изменений и приближения экономики к границе производственных возможностей. Поэтому СФП, в зависимости от сценария, будет соответствовать 30–40% общего роста ВВП.

Оцененный для разных сценариев потенциал роста значительно ниже, чем фактический рост в 2001–2010 гг. Основная причина — исчерпание циклических факторов роста: загрузки мощностей и рабочего времени на одного работника. Они объясняют почти половину общего роста ВВП. Вторая причина — ожидаемая неблагоприятная демографическая тенденция, которая снижает рост экономики примерно на один процентный пункт в год. Оценки, представленные здесь, не учитывают возможные циклические составляющие[49].

## Инфляционные тенденции

В последние два десятилетия можно было наблюдать два основных примера взрывного роста денежного предложения в России. Первый пример сопровождал процесс перехода от скрытой инфляции к открытой инфляции и всеобъемлющую либерализацию цен (см. главу 4 данной книги), второй пример имел место вследствие подъема цен мирового рынка на энергоресурсы, а также на многие другие биржевые товары, и открытости российской экономики в последнем десятилетии.

---

49. Это, в первую очередь, означает, что никак не учитывается возможность завершения цикла роста экономики, т.е. наступления экономического кризиса и соответствующих (неблагоприятных) циклических изменений. — *Примеч. пер.*

Несколько попыток было предпринято для того, чтобы выявить «инструментальное правило» нынешней денежной политики российского Центрального банка (см., например, работы: Вдовиченко и Воронина 2004; Дробышевский, Трунин, и Каменских 2009). Эти исследователи проявляют согласие относительно того, что эта политика была не вполне последовательна или по крайней мере не поддается простой интерпретации. В 2000-х гг. самой трудной частью политики центрального банка оказалась попытка ограничить рост «эффективного» реального обменного курса российской валюты с одной стороны и в то же самое время снизить рост цен с другой стороны. В обстановке ускоряющегося роста цен на топливо, металл и другие товары, который сопровождался значительным притоком капитала, чистым итогом этой политики было весьма значительное увеличение резервов Центрального банка[50] и скачкообразный рост денежного предложения (табл. 6.4).

Единственный способ оказать существенное противодействие влиянию этих факторов состоял в том, чтобы проводить консервативную налогово-бюджетную политику. Профицит федерального бюджета на протяжении ряда последовательных лет (представленный в табл. 6.4) отчасти нейтрализовал воздействие активной политики обменного курса и финансирования амбициозных государственных программ, но не мог предотвратить увеличение темпов роста денежного предложения. За шесть лет денежный агрегат М2 увеличился в 6,5 раза. Это увеличение денежного предложения сопровождалось значительной и незатухающей инфляцией (см. рис. 6.8).

Инфляция была особенно высока в секторах с меньшей конкуренцией. Увеличение квартплаты и цен различных услуг опережало рост цен многих потребительских товаров. Например, согласно Росстату, с 2000 г. по 2010 г. потребительские цены в среднем увеличились в 3,8 раза, в то время как плата за водоснабжение поднялась в 11 раз, а стоимость отопления жилья — в 12 раз. Наряду с наличием других факторов, таких как устаревшая

50. Упомянутые резервы Центрального банка России значительно уменьшились в период последней рецессии, но они остались весьма значительными и по окончании рецессии возобновили свой рост.

ТАБЛИЦА 6.4
Обзор Центрального банка России.
Отдельные показатели (млрд руб.)

| | 1 января 2003 г. | 1 января 2009 г. | Изменение |
|---|---|---|---|
| Чистые иностранные активы | 1382,6 | 12527,9 | +11145,3 |
| Требования к кредитным организациям | 228,6 | 3928,3 | +3699,7 |
| Чистые требования к органам государственного управления | 193,7 | −7542,0 | −7735,7 |
| Денежная база | 1232,6 | 5578,7 | +4346,1 |
| Денежное предложение (в национальном определении) | | | |
| Денежный агрегат М2 | 2134,5 | 13493,2 | +11358,7 |
| Наличные деньги (М0) | 763,2 | 3794,8 | +3031,6 |
| Другие составляющие | 1371,2 | 9698,3 | +8327,1 |

Источник: Центральный банк Российской Федерации.

инфраструктура, структура конкретных рынков и т.д., динамику этих цен можно рассматривать как отсроченную реакцию на крайне низкие уровни относительных (потребительских) цен на газ, электричество, отопление, водоснабжение, наблюдавшиеся в советской экономике. В той мере, в какой спрос на отдельные услуги (в частности — на коммунальные) неэластичен по цене в сравнении с другими товарами и услугами, увеличение их относительных цен повышает долю расходов на эти услуги в потребительском бюджете. Продовольственная инфляция также была очень высока в 2000–2010 гг., поэтому социальные последствия инфляции были «регрессивными»[51]. Рост цен товаров и услуг, приобретаемых домохозяйствами нижнего доходного дециля, на 1,0–1,5 процентных пунктов (в среднем за год) опережал рост

51. То есть инфляция сказывалась в большей мере на тех, кто имел низкие доходы, чем на обеспеченных слоях. — *Примеч. пер.*

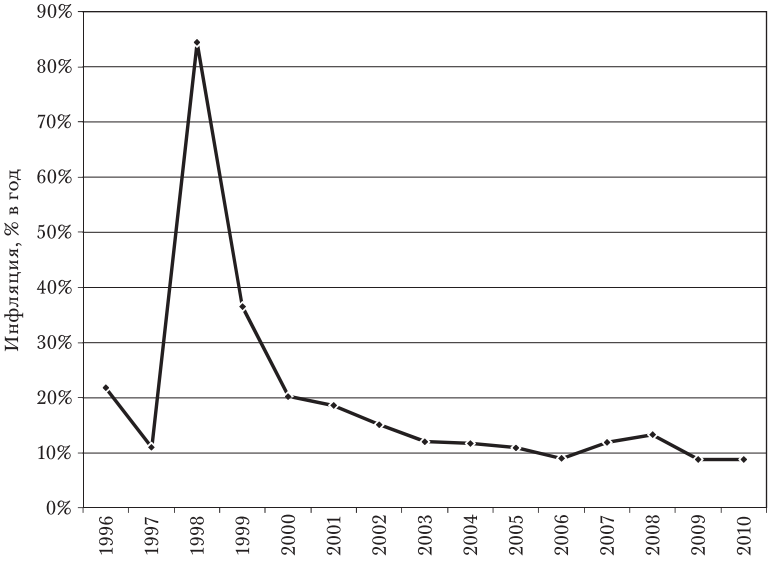



РИС. 6.8. Индекс потребительских цен.
Изменения за год, 1996–2010 гг.

цен на товары и услуги, приобретаемые потребителями верхнего доходного дециля.

В последнее десятилетие темп инфляции превышал 8% в год. Насколько устойчивыми являются текущие инфляционные тенденции?

Для изучения этого вопроса может быть использован расширенный тест Дики—Фуллера, который на основе квартальных данных за 1999–2010 гг. при использовании четырех или более лагов не отвергает гипотезу о том, что рост цен имеет единичный авторегрессионный корень[52]. Результаты могут быть проинтерпретиро-

52. Переменная, имеющая единичный корень, содержит стохастический тренд. Соответствующие ряды данных являются «нестационарными» в том смысле, что они не сходятся к долгосрочному равновесию. Если говорить строго, стационарный ряд данных имеет не зависящие от времени среднее и дисперсию, а ковариация между двумя его элементами зависит лишь от длины промежутка времени между ними. Инфляция зачастую нестационарна. Это означает, что нынешняя инфляция оказывает долгосрочное воздействие на инфляцию в будущем, потому

ваны таким образом, что при прочих равных условиях влияние новых инфляционных шоков может быть достаточно длительным и демонстрировать (при некоторых условиях) взрывную динамику. С другой стороны, нынешний финансовый кризис и массивный отток капитала могут гасить инфляционное давление.

Следующий тест следует интересному подходу, разработанному Стоком и Уотсоном (Stock and Watson 2007). Они использовали разложение инфляционного роста цен на две составляющие. Одна из них следует процессу случайного блуждания и может быть интерпретирована как базовый стохастический тренд. Другая составляющая описывает характеристики «преходящих» колебаний вокруг этого базового тренда. (Волатильность обеих составляющих может меняться во времени.)

Применение этих методов к российской экономике (с первого квартала 2000 г. по четвертый квартал 2010 г.) позволяет выявить базовый инфляционный тренд (см. рис. 6.9). Общее медленное понижение полученной кривой можно интерпретировать как свидетельство торможения безудержной инфляции первой половины 1990-х гг. и последующего всплеска инфляции 1998–1999 гг.

Кроме того, в 2007–2008 гг. можно заметить еще один значительный инфляционный шок, который, возможно, усугубил последующее падение экономической активности. В период этой рецессии темп инфляции несколько снизился, но остался на сравнительно высоком уровне.

Поэтому недавний рост цен можно рассматривать как долгосрочный. Выраженную устойчивость инфляции к попыткам противодействия можно объяснить прежними высокими темпами инфляции и формированием встроенных инфляционных ожиданий. Кроме

---

что нестационарная инфляция не обязательно вернется к некоторому долгосрочному среднему значению. (Читатель, интересующийся более строгим описанием, может обратиться к книге Грина: Greene 2003). Можно, кроме того, использовать авторегрессионную методику для расчета «степени близости» суммы лагированных авторегрессионных коэффициентов к единичному корню. В середине прошлого десятилетия эта сумма уменьшалась, но в предкризисный период она вновь начала расти, приближаясь к единичному корню. За десятилетие в целом 5-процентный доверительный интервал для наибольшего лагированного авторегрессионного коэффициента включал значение 1,0.

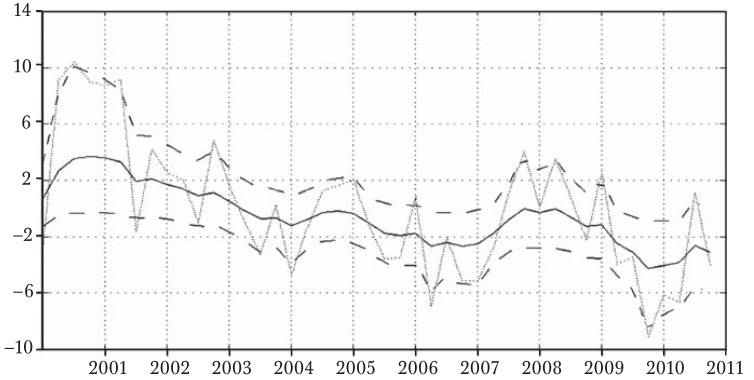



РИС. 6.9. Оценки базового тренда инфляции. Базовая составляющая роста потребительских цен (квартальные данные в пересчете на годовые показатели)

ПРИМЕЧАНИЕ: Пунктирные линии изображают 5-процентный и 95-процентный квантили соответствующего апостериорного распределения.

ИСТОЧНИК: Gafarov (2011).

того, сегодняшнюю российскую экономику едва ли можно считать полностью конкурентной. Следовательно, устойчивый характер инфляции, возможно, близко связан с конкретной институциональной структурой, которая в основном способствует однонаправленным (повышательным) изменениям цен. Поэтому устойчивый характер инфляции может быть отчасти обусловлен выраженной способностью государственных и частных предприятий влиять на цены[53] (институциональная структура российской экономики подробнее обсуждается в главе 8 данной книги).

## Заключение

Десятилетие быстрого экономического роста после 1998 г. можно разделить на две части: восстановление и рост. Начиная с 1999 г. и вплоть до 2002–2004 гг. эко-

53. Роль процессов «перетекания» издержек (Процессы «перетекания» издержек [*pass-through processes*] — ответная ценовая реакция производителей на изменение издержек производства. — *Примеч. пер.*) и нынешнего снижения их значимости в развитых странах описаны в работе: (Taylor 2000).

номический рост был по большей части обусловлен широким возвратом в эксплуатацию неиспользуемых производственных мощностей и труда. В последующие годы вплоть до 2008-го, значимость этих факторов значительно снизилась. В данном случае основную роль играли ввод нового капитала и рост СФП.

Эта тенденция даже более очевидна в промышленности, где рост СФП был близок к нулю на протяжении четырех лет после 1998 г., когда важнейшими источниками роста были увеличение использования мощностей, занятости и рабочего времени на одного занятого. Однако с 2003 г. по 2007 г. основными факторами роста совокупного выпуска в промышленности были СФП и инвестиции. Также стоит отметить, что занятость в российской промышленности убывала, в то время как общая занятость с 1999 г. увеличивалась ежегодно с единственным исключением в 2009 г. Снижение занятости наряду с ростом выпуска, инвестиций и производительности демонстрируют продолжающуюся реструктуризацию российской промышленности и экономики в целом.

Недавние тенденции роста производительности резко отличаются от роста советской экономики в 1980-х гг., когда затраты труда и капитала росли быстрее выпуска, что демонстрирует отрицательный рост СФП. Эти изменения можно рассматривать как проявления перехода к иному характеру экономического роста.

Ожидается, что в следующем десятилетии потенциальный рост ВВП будет ниже, чем в 2001–2010 гг. (2,3–4,3%, а не наблюдавшиеся 6,9% среднегодовые темпы роста). Ожидаемые неблагоприятные демографические тенденции, исчерпание циклических составляющих роста, таких как загрузка мощностей и рабочее время на одного работника, вероятное отсутствие дальнейших значительных улучшений условий торговли делают прирост основного капитала и СФП главными факторами дальнейшего экономического роста. Сценарий высокого экономического роста (4,3% в год) требует значительного ускорения инвестиционного процесса и продолжение улучшения общей эффективности экономики. Сценарий низкого роста (2,3% в год) по-прежнему предполагает продолжение инвестирования и заметный рост эффективности.

После всплеска инфляции в конце 1990-х гг. последовало очень медленное и немонотонное снижение инфляции с 2003 г. Темпы роста денежного предложения оставались значительными (темп роста агрегата М2 иногда превышал 50% в год). Важнейшими факторами такого увеличения денежного предложения были значительное повышение экспортных цен, в первую очередь энергетических ресурсов, и значительный приток капитала.

После финансового кризиса в конце 2000-х гг. экономическая ситуация меняется. Темпы роста многих промышленных стран умеренные, а значительное повышение цен биржевых товаров маловероятно в ближайшем будущем. В 2010–2011 гг. наблюдался значительный отток капитала из российской экономики. Поэтому увеличение денежного предложения имеет тенденцию к замедлению. С другой стороны, на пути к показателям инфляции, стабильно сохраняющим умеренные значения, имеются серьезные препятствия. Налогово-бюджетная ситуация может стать более затруднительной, чем она была в середине 2000-х гг., а накапливавшиеся до настоящего времени инфляционные ожидания не показали значительного снижения.

## Библиография

Анчишкин, А. И. 1973. *Прогнозирование роста социалистической экономики*. М.: Экономика.

Бессонов, В. А. 2004. «О динамике совокупной факторной производительности в российской переходной экономике», *Экономический журнал* ВШЭ 8(4): 542–87.

——. 2005. *Проблемы анализа российской макроэкономической динамики переходного периода*. Москва: Институт экономики переходного периода.

——. 2009. «Взгляд на российскую статистику со стороны пользователя», Вопросы статистики 5: 50–61.

Бессонов, В. А. и И. Б. Воскобойников. 2006. «О динамике основных фондов и инвестиций в российской переходной экономике», *Экономический журнал* ВШЭ 2: 193–228.

Вдовиченко, А. Г. и В. Г. Воронина. 2004. *Правила денежно-кредитной политики Банка России*. М.: EERC, доступно по адресу: http://www.eerc.ru/paperinfo/204.

Вишневская, Н. Т., В. Е. Гимпельсон, С. В. Захаров, Р. И. Капелюшников, Т. Ю. Коршунова и др. 2002. *Обзор занятости в России. Выпуск 1 (1991–2000 гг.)*. М.: ТЕИС.

Воскобойников, И. Б. 2004. *Нерыночный капитал и его влияние на динамику инвестиций в российской экономике* (Научные труды № 76). М.: Институт экономики переходного периода.

Гимпельсон, В. Е., и Р. И. Капелюшников (ред.), 2011. *Российский работник: Образование. Профессия. Квалификация*. М.: НИУ ВШЭ.

Дробышевский, С. М., П. В. Трунин и М. В. Каменских. 2009. *Анализ правил денежно-кредитной политики Банка России в 1999–2007 гг.* (Научные труды № 127). М.: Институт экономики переходного периода.

Кваша, Я. Б. 1979. *Фактор времени в общественном производстве. Экономико-статистические очерки.* М.: Статистика.

Луговой, О. 2002. *Проблема неплатежей в переходной экономике*, диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, специальность 08.00.01, защищена 22.05.02, М. (автореферат доступен по адресу: http://www.iep.ru/ru/problema-neplatezhei-v-pere-odnoi-ekonomike.html).

Пономаренко, А. Н. 2002. *Ретроспективные национальные счета России. 1961–1990.* М.: Финансы и статистика.

*Российский статистический ежегодник.* 2005. Статистический сборник. М.: Росстат.

Фельгенгауэр, П. 2011. «Военно-промышленный комплекс России в 1991–2008 годах». В: *История новой России*, т. III, СПб: Норма, 566–597.

Энтов, Р., О. Луговой, Е. Астафьева, В. Бессонов, И. Воскобойников и др. 2004. *Факторы экономического роста российской экономики* (Научные труды № 70). М.: ИЭПП.

Яременко, Ю. В. 1981. *Структурные изменения в социалистической экономике*. М.: Мысль.

Balk, B. M., 2003, "The Residual: On Monitoring and Benchmarking Firms, Industries, and Economies with Respect to Productivity," *Journal of Productivity Analysis* 20: 5–47.

——. 2010. "An Assumption-Free Framework for Measuring Productivity Change," *Review of Income and Wealth* 56: 224–56.

Barro, R. and X. Sala-i-Martin. 2004. *Economic Growth*, 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press.

Basu, Susanto, and John G. Fernald. 2002. "Aggregate Productivity and Aggregate Technology," *European Economic Review* 46(6): 963–91.

Basu, S., J. G. Fernald, and M. D. Shapiro. 2001. "Productivity Growth in the 1990s. Technology, Utilization, or Adjustment," NBER Working Paper WP8359.

Bergson, A. 1961. *The Real National Income of Soviet Russia since 1928*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

——. 1978. *Productivity and the Social System: The* USSR *and the West*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Berndt, E. R., and M. A. Fuss. 1986. "Productivity Measurement with Adjustments for Variations in Capacity Utilization and Other Forms of Temporary Equilibrium," *Journal of Econometrics* 33(1–2): 7–29.

Block, H. 1979. "Soviet Economic Performance in a Global Context." In Soviet Economy in a Time of Change, U. S. Congress, Joint Economic Committee. Washington, DC: Government Printing Office.

Boswort, B., and S. Collins. 2007. "Accounting Growth: Comparing China and India," NBER Working Paper 12943.

CIA. 1990. *Measuring Soviet GNP: Problems and Solutions: A Conference Report*. Washington D.C.: Central Intelligence Agency.

Coremberg, A.A. 2008. "The Measurement of TFP in Argentina, 1990–2004: A Case of the Tyranny of Numbers, Economic Cycles and Methodology," *International Productivity Monitor* 17: 52–74.

Desai, P. 1985. "Total Factor Productivity in Soviet Postwar Industry and Its Branches," *Journal of Comparative Economics* 9(1): 1–23.

Diewert, W.E., and C.J. Morrison. 1986. "Adjusting Output and Productivity Indexes for Changes in the Terms of Trade," *Economic Journal* 96: 659–79.

Gaddy, C., and B. Ickes. 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Gafarov, B. 2011. "Unobserved Components Model with Stochastic Volatility." mimeo, National Research University Higher School of Economics (forthcoming in HSE working papers).

Greene, W.H. 2003. *Econometric Analysis*, 5th ed. New York: Prentice Hall.

Hulten, Charles R. 1975. "Technical Change and the Reproducibility of Capital," *American Economic Review* 65(5): 956–65.

——. 1986. "Productivity Change, Capacity Utilization, and the Sources of Efficiency Growth," *Journal of Econometrics* 33(1–2): 31–50.

——. 2001. "Total Factor Productivity. A Short Biography," in *New Developments in Productivity Analysis*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth. Chicago: University of Chicago Press, 1–54.

Hulten, Charles R., and A. Isaksson. 2001. "Why Development Levels Differ: The Sources of Differential Economic Growth in a Panel of High and Low Income Countries," NBER Working Paper 13469.

Ivanov, Y.N. 2009. "Experiences and Problems of the CIS Countries in Transition from the MPS to the SNA," *Review of Income and Wealth* 55: 466–84.

Jorgenson, Dale W., and Zvi Griliches. 1967. "The Explanation of Productivity Change," *Review of Economic Studies* 34(99): 249–80.

——. 1972. "Issues in Growth Accounting: A Reply to Edward F. Dennison," *Survey of Current Business* 52(5, part II): 65–94.

Jorgenson, Dale W., F.M. Gollop, and B.M. Fraumeni. 1987. *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Jorgenson, Dale W., Mun S. Ho, and Kevin J. Stiroh. 2005. *Information Technology and the American Growth Resurgence* (*Productivity*, vol. 3). Cambridge, MA: MIT Press.

Jorgenson, Dale W., and Khuong M. Vu. 2010. "Potential Growth of the World Economy," *Journal of Policy Modeling* 32(5): 615–31.

Kuboniwa, M. 1996. *Economic Growth in Postwar Russia*. Tokyo: Hitotsubashi University Press.

Kurtzweg, L.R. 1990. "Measures of Soviet Gross National Product in 1982 Prices," Joint Economic Committee of Congress, Washington, DC.

Landefeld, J. S., Eugene P. Seskin, and Barbara M. Fraumeni. 2008. "Taking the Pulse of the Economy: Measuring GDP," *Journal of Economic Perspectives* 22(2): 193–216.

Maddison, A. 2003. *The World Economy. Historical Statistics*. Paris: OECD.

——. 2009. "Measuring the Economic Performance of Transition Economies: Some Lessons from Chinese Experience," *Review of Income and Wealth*, Series 55, Special Issue 1: 423–41.

Morrison, C., and W. E. Diewert. 1991. "Productivity Growth and Changes in the Terms of Trade in Japan and the United States." In *Productivity Growth in Japan and the United States*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth. Chicago: University of Chicago Press, 53: 201–27.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. *Measuring Capital*, 2nd ed. Paris: OECD.

O'Mahony, M., and M. P. Timmer. 2009. "Output, Input and Productivity Measures at the Industry Level: The EU KLEMS Database," *Economic Journal* 119: F374–403.

Oulton, N. 2007. "Ex Post versus Ex Ante Measures of the User Cost of Capital," *Review of Income and Wealth* 53: 295–317.

Rosefielde, S. 2004. *Russia in the 21st Century: The Prodigal Superpower*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schreyer, P. 2009. "Measuring Multi-Factor Productivity When the Rates of Return Are Exogenous." In *Price and Productivity Measurement. Volume 6 — Index Number Theory*, ed. W. E. Diewert, B. M. Balk, K. J. Fixler, K. J. Fox, and A. O. Nakamura. Trafford Press, 13–40.

Solow, R. 1957. "Technical Change and the Aggregate Production Function." *Review of Economics and Statistics* 39: 312–320.

Stock, J., and M. Watson. 2007. "Why Has U. S. Inflation Become Harder to Forecast?" *Journal of Money, Credit and Banking* 39: 3–34.

Taylor, J. 2000. "Low Inflation, Pass-through, and the Pricing Power of Firms," *European Economic Review* 44(7): 1389–408.

Ustinova, N. 2007. "Russian Input-Output Tables: Experience on Compilation, Problems and Perspectives," paper presented at the IARIW-NBS International Conference on Experiences and Challenges in Measuring National Income and Wealth in Transition Economies, Beijing, China, September 18–21, available at http://www.iariw.org/papers/2007/ustinova.pdf.

Ward, M. 1976. *The Measurement of Capital. The Methodology of Capital Stock Estimates in OECD Countries*. Paris: OECD.

Weitzman, M. 1970. "Soviet Postwar Growth and Capital-Labor Substitution," *American Economic Review* 60(4): 676–92.

Yanowitch, M. 1985. *Work in the Soviet Union*. New York: Sharper.

# ГЛАВА 7

ДЭВИД БРАУН, ДЖОН ЭРЛ
И СКОТТ ГЕЛЬБАХ

# Приватизация

Приватизация промышленных предприятий — один из самых противоречивых, вызывающих жаркие дебаты аспектов переходного периода в российской экономике. Крайние позиции по этой проблеме сформировались очень рано, в некоторых случаях еще на стадии разработки программы приватизации, еще до того, как в частные руки было передано сколько-нибудь значительное количество предприятий. В одном «углу ринга» сгруппировались те, кто утверждал, что российская политика приватизации носит чисто косметический характер. В лучшем случае она якобы является бессмысленной, а в худшем — ведет к невиданной ранее криминализации экономики (например, Intriligator 1994; Эрроу и др. 1996; Goldman 1997; Black, Kraakman, and Tarassova 2000; Freedland 2000; Stiglitz 2000; Roland 2001; Miller and Tenev 2007). Помимо неприкрытой коррупции, которая присутствовала во многих трансакциях, особенно яростной критике подвергались положения программы приватизации, предусматривавшие значительные преимущества в приобретении акций предприятий их менеджерам и работникам. Несмотря на то что по уровню участия в приватизации инсайдеров Россия не сильно отличалась от некоторых других стран с переходными экономиками (Earle and Estrin 1996; Blasi, Kroumova, and Kruse 1997), программа, столь активно поощрявшая приобретение собственности инсайдерами и препятствовавшая приходу людей «со стороны», едва ли может рассматриваться правильным рецептом особенно с учетом настоятельной потребности в широкой и болезненной реструктуризации большинства промышленных предприятий.

Те, кто собрался в другом углу «ринга», выступают в защиту российской программы приватизации, рассматривая ее как самую лучшую из возможных с политической и административной точек зрения; более того, многие из них воспринимают достигнутые результаты как несомненный успех (Blanchard et al. 1993; Åslund 1995, 2007; Boycko, Shleifer, and Vishny 1995; Shleifer and Treisman 2000; Lieberman 2008). В условиях, когда в Думе преобладали коммунисты, и в отсутствие организованного лобби, которое выступало бы за приватизацию в пользу внешних для предприятий лиц и организаций посредством продажи акций ключевым инвесторам, или ваучерной схемы по чешскому образцу (McFaul 1995), единственной альтернативой сохранению государственной собственности оставалась передача мажоритарного контроля тем, кто был непосредственно связан с предприятиями, как и предусматривалось программой. По мнению сторонников рассматриваемой точки зрения, осуществление программы по крайней мере позволило улучшить корпоративное руководство и осуществить реструктуризацию посредством деполитизации отношений между предприятием и государством даже в условиях инсайдерского владения, а также открыть некоторые возможности для прихода внешних инвесторов[1].

Систематический анализ российской приватизации, впрочем, как и разгосударствления в любой другой стране с переходной экономикой, значительно отстает по времени от такого рода оценочных суждений[2]. Начальный проприватизационный энтузиазм 1990-х гг. не подкреплялся сколько-нибудь существенным опытом в этой области. Но и в поддержку отрицательных воззрений критиков можно было привести результаты

1. Международные оценки этой программы с течением времени изменялись от относительного одобрения на протяжении большей части 1990-х гг. (уже в 1993 г. индекс крупномасштабной приватизации в России Европейского банка реконструкции и развития составил 3,0 — индекс на уровне 1,0 означает централизованное планирование, а оценка 4,3 — завершение перехода, — что было лучшим показателем среди стран с переходной экономикой; к 1997 г. индекс увеличился до 3,3) до резко отрицательного отношения после исчезновения на рубеже 2000-х гг. Вашингтонского консенсуса (Rodrik 2006).

2. В обзоре литературы мы отчасти следуем нашей более ранней работе (Brown, Earle, and Gehlbach 2009).

лишь очень малого числа систематических исследований. Доступные в то время данные были ограничены либо макроэкономическими показателями, либо информацией по очень небольшому количеству предприятий. Первая волна статистических исследований приватизированных предприятий поднялась только после того, как на рубеже 2000-х гг. критическая позиция становится доминирующей. Как отмечают в обзорах научной литературы Р. Меггинсон и Дж. Неттер (Megginson and Netter 2001), а также С. Дянков и П. Мюррел (Djankov and Murrell 2002), в большинстве стран, в том числе и в России, исследователи приходили к выводу, что приватизация, как правило, оказывала положительное воздействие на результаты деятельности предприятий. В то же время многие из этих исследований страдали методологическими слабостями. Поэтому полученные результаты либо игнорировались большинством скептиков, либо воспринимались ими как неубедительные.

Главная слабость этих начальных исследований заключалась в том, что подвергавшиеся анализу данные основывались на небольших по размеру выборках предприятий, наблюдение за которыми велось относительно короткое время. В некоторых случаях эти исследования напоминали просто анализ некоторого числа примеров, а собранная информация была далеко не полной. Взять хотя бы исследование, в котором участвовал один из нас. Дж. Эрл и С. Эстрин проанализировали данные обследования, в котором приняли участие 439 российских предприятий (Earle and Estrin 1997). Однако значительная часть рассматривавшихся регрессий была построена по информации о чуть более 200 фирмах, причем информация относилась всего лишь к двум временны́м точкам — 1990 г. и первому кварталу 1994 г., когда процесс приватизации еще продолжался[3]. Малые размеры выборки в этом и других исследованиях в значительной степени ограничивают использование эконометрических методов, способных идентифицировать эффект приватизации, в отличие от эффекта гетерогенности

3. В числе других начальных обследований приватизированных российских предприятий следует упомянуть исследования: Webster et al. 1994; Pistor 1995; Earle, Estrin, and Leshchenko 1996 и Radygin 1996.

или смещения в результате отбора в процессе приватизации. Например, в одних отраслях вероятность приватизации предприятий является более высокой, чем в других, но в случае, когда исследователи имеют дело с малой выборкой предприятий из большого количества отраслей, они утрачивают возможность учитывать постоянные отраслевые эффекты или изменяющиеся во времени специфические для сектора шоковые воздействия или тенденции. Кроме того, чисто перекрестное обследование не позволяет идентифицировать различия в результатах деятельности частных и государственных предприятий, обусловленные приватизацией. В случае когда исследователь имеет доступ только к данным, относящимся к периоду за год или два до начала приватизации и к периоду год или два после нее (как в случае с исследованием Эрла и Эстрина (Earle and Estrin 1997), а также многими другими), вариация, необходимая для идентификации, остается весьма ограниченной, а полученные оценки относятся исключительно к краткосрочной перспективе и обусловлены только информацией, относящейся к пред- и послеприватизационным годам. В некоторых исследованиях использовались данные только о приватизированных фирмах, что означало отказ от возможности изучения сравнительной группы государственных предприятий, которые могли эволюционировать во времени по своей собственной траектории. Наконец, многие из подвергавшихся анализу различных исходов были слабо связаны с результатами деятельности предприятия или его реструктуризацией (например, объем продаж, задержки по заработной плате, просроченная задолженность и ряд качественных показателей, основывающихся на сообщениях менеджеров о реструктуризации, начале производства новых товаров или успешных трансакциях).

Столкнувшись с этими трудностями в своей предыдущей работе, мы создали и постепенно пополняли значительно более крупные базы данных, включающие в себя сведения о деятельности едва ли не всех предприятий обрабатывающей промышленности России за длительный период. В нашем предыдущем исследовании в центре внимания находилась многофакторная производительность (вероятно, наиболее подходящий показа-

тель результатов деятельности предприятия); при этом мы использовали поперечный охват и данные, полученные посредством оценки эффектов приватизации в ячейках «отрасль—год», что позволило нам контролировать любую гетерогенность между отраслями, а также любые шоковые воздействия на уровне отрасли или ошибки измерений (например, в ценах). Кроме того, мы использовали преимущество динамического (продольного) измерения данных, чтобы включить в исследование не только фиксированные эффекты, относящиеся к фирмам, но и специфические для каждой из них тенденции темпов роста производительности во времени, что позволяет рассматривать приватизационные эффекты как отклонения от этих трендов. Длительные временны́е ряды позволяют нам оценить воздействия приватизации, обусловленные больше чем одним предшествовавшим приватизации годом, а также изучить ее долгосрочные эффекты.

Впервые описание этих данных и методов было представлено в статье Д. Брауна, Дж. Эрла и А. Телегди (Brown, Earle, and Telegdy 2006; далее BET 2006). Результаты, о которых в ней сообщалось, поднимают ряд вопросов о приватизационных эффектах в России в сопоставлении с Венгрией, Румынией и Украиной. По большому счету эти результаты свидетельствуют в пользу вывода из более раннего исследования С. Дянкова и П. Мюррела (Djankov and Murrell, 2002), согласно которому воздействие приватизации в странах Восточной Европы было значительно более сильным, чем в Содружестве Независимых Государств. Кроме того, как многие подозревали, оценки воздействия приватизации на производительность, полученные BET 2006, когда новыми собственниками были иностранцы, оказались положительными и обычно довольно значительными (в общем случае — рост на 20–40%, в зависимости от того, позволяет ли спецификация учитывать временные тенденции фирмы или включает только фиксированные эффекты предприятий). В то же время самые высокие оценки эффекта приватизации предприятий, переходивших к отечественным владельцам, были получены для Румынии (14–24%), за которой следовали Венгрия (5–15%) и Украина (2–4%). Оценки же россий-

ских предприятий были однозначно негативными, хотя и не очень значительными по величине (от –3% до –5%), но всегда статистически значимо отличными от нуля. Анализ динамики этих воздействий вызывает новые вопросы. Если в Венгрии, Румынии и на Украине приватизационные эффекты проявлялись очень быстро, то есть уже в первый послеприватизационный год (на Украине — с незначительной задержкой во времени), то в России первоначальное ее воздействие было резко отрицательным, и в первые четыре послеприватизационных года оно все более усугублялось. Первые незначительные положительные эффекты приватизации проявились только примерно через 7 лет.

Более поздняя работа Д. Браун, Дж. Эрл и А. Телегди (Brown, Earle, and Telegdy 2010), посвященная межстрановым сравнениям воздействия приватизации на занятость и заработную плату, подняла новые вопросы. Авторы изучили данные, относившиеся к тем же четырем странам, и обнаружили, что приватизация оказала незначительные воздействия на занятость (оценки варьировались от –3% до 3%), во многих случаях не отличимые от нуля. Но Россия вновь выбивается из общего ряда, так как здесь приватизация оказала положительное воздействие на занятость (около 5%) и был установлен немного более сильный, чем в других странах, отрицательный эффект для заработной платы (около –4%).

Наша совместная работа, опубликованная в 2009 г. (Brown, Earle, and Gehlbach 2009, далее BEG 2009), была посвящена изучению вариаций оценок воздействия приватизации на производительность в различных регионах России. В том случае, если мы позволяли приватизационному эффекту варьироваться в зависимости от той или иной области, оценки демонстрировали значительный разброс, причем во многих областях они были очень похожими на результаты, полученные в Венгрии и Румынии. Мы изучили различные объяснения пространственной вариации эффективности приватизации. Относительно сравнений между странами ключевое преимущество данного подхода состоит в том, что программа приватизации и макроэкономическая ситуация является более или менее одинаковой для всех фирм. Этого невозможно достичь в исследованиях

по нескольким странам. Проведенный анализ позволил выявить сильную устойчивую связь между эффективностью приватизации и размерами региональной бюрократии. Последние варьируются в зависимости от причин, которые, как представляется, являются экзогенными по отношению к типу реформ переходного периода. В регионах с относительно многочисленным административным аппаратом этот результат может интерпретироваться как отражение либо расширения возможностей полезных должностных лиц, либо обострения конкуренции между коррумпированными бюрократами.

В этой главе повторяется, обновляется и расширяется наша более ранняя работа, посвященная изучению влияния приватизации российских предприятий обрабатывающей промышленности на производительность. Повторение оценок на новых и, как мы полагаем, улучшенных данных становится фундаментом для главы в целом. Наши обновленные данные начинаются с 1985 г. (как и прежде) и простираются вплоть до 2005 г., то есть на три года дальше, чем в BET (2006). К сожалению, доступные нам сравнимые данные заканчиваются 2005 годом; более того, база данных за этот год уже довольно серьезно отличается от более ранних временны́х рядов (мы еще вернемся к этому вопросу). Поэтому наш анализ в значительной степени будет ограничен 2004 годом, хотя при обсуждении динамики, учитывая некоторые интригующие явления, происходившие в нашей выборке в последние годы, мы включаем во временны́е ряды данные и за 2005 год.

Наша предыдущая работа расширена в двух основных направлениях. Во-первых, мы рассматриваем некоторые дополнительные вопросы, относящиеся к агрегированному уровню, включая динамику приватизационных воздействий внутренней и иностранной приватизации за календарные годы и различия эффектов полной и частичной приватизации. Во-вторых, мы расширяем анализ региональных вариаций эффективности приватизации, включая изменения в региональных тенденциях, которые становятся очевидными при обращении к обновленным данным.

Отметим, что данная глава охватывает далеко не все связанные с приватизацией темы. В частности, имевша-

яся у нас возможность доступа к определенному набору данных определяет то обстоятельство, что мы изучаем только предприятия обрабатывающей промышленности, исключив сферу услуг или сельское хозяйство, а также активы других типов таких как земля или жилье, где нам пришлось бы рассматривать совсем другой круг вопросов. В центре нашего внимания остается воздействие приватизации на многофакторную производительность, и мы лишь вскользь затрагиваем ее влияние на занятость и заработную плату, оставляя в стороне все разнообразие других возможных эффектов. Еще одним серьезным пробелом является отсутствие у нас прямого анализа и сопоставления различных методов приватизации: ваучерной и денежной, инсайдерской и аутсайдерской, а также различных сочетаний этих методов. Еще раз повторим, что это вызвано не отсутствием у нас интереса к упомянутым выше вопросам, но отсутствием доступа к достоверным данным о методах приватизации и структуре собственности на уровне предприятий. Кроме того, мы были лишены возможности проследить за изменением структуры собственности на предприятиях после их приватизации, в результате, например, продажи работниками акций «посторонним лицам». Наше основное внимание было сосредоточено на анализе воздействия первоначального изменения собственности от всецело государственной к преобладающей (в большинстве случаев) частной.

Поскольку приватизация российских предприятий обрабатывающей промышленности была осуществлена поразительно быстро (за 1993–1994 гг.), наши оценки едва ли не полностью основываются на этой начальной фазе процесса. Последующие продажи предприятий, происходившие в конце 1990-х гг., почти не влияют на полученные нами результаты. Имеющиеся данные включают в себя очень мало сведений, относящихся к выкупу предприятий посредством передачи их в аренду в период перестройки, хотя это была очень важная фаза российской приватизации (Earle and Estrin 1997). Нам практически нечего сказать о дюжине, или около того, компаний, приватизированных в ходе залоговых аукционов. Последние привлекли к себе гораздо большее внимание, чем массовая приватизация свыше 16000

предприятий, хотя ее часто обвиняют в злоупотреблениях, действительно имевших место во время залоговой приватизации. Мы не обсуждаем и более широкие экономические воздействия приватизации, например разного рода экстерналии, возникавшие в деловой среде в отношении предпринимательства или новых, только что созданных предприятий, или влияние на экономическое неравенство. Наконец, несмотря на то что значительная часть дебатов, посвященных российской приватизации, вращалась вокруг политико-экономических вопросов (полезность приватизации с точки зрения необратимости перехода от социализма, ее роль в демократизации или роль политики приватизации в более широких стратегиях по переходу), мы целиком и полностью сосредоточили внимание на ее прямых, измеряемых воздействиях на результаты хозяйственной деятельности предприятий.

## Данные и методы

Наш анализ основывается на обновленных и уточненных версиях наборов данных, использовавшихся нами в более ранних исследованиях. Для того чтобы оценить воздействия приватизации на производительность, в качестве источника данных на уровне предприятия мы использовали сведения, предоставляемые Федеральной службой государственной статистики (Росстатом), преемником соответствующего государственного комитета времен СССР (Госкомстата). На протяжении всего рассматриваемого нами периода основополагающая статистическая методология и процедуры сбора данных оставались неизменными. Нашим базисным источником данных являются регистрационные сведения о промышленных предприятиях, дополненные регистрационными данными совместных предприятий и данными бухгалтерской отчетности.

Ключевыми аспектами сведений на уровне предприятий являются охват и размер пространственной выборки, а также протяженность временны́х рядов. Наши данные включают все фирмы, удовлетворяющие определенным критериям (перечислены ниже), а не ограни-

ченную выборку, каковые использовались в более ранних исследованиях приватизации в переходных экономиках. Всеобщий охват означает исчезновение проблемы отбора выборки; в противном случае нам пришлось бы иметь дело со смещением в сторону предприятий, ответивших на вопросы анкеты. Большое количество наблюдений, обусловленное всеобщим охватом и размерами России, означает, что мы имеем возможность контролировать специфические для отрасли шоковые воздействия, устраняя потенциально весьма значительный источник гетерогенности, отрицательно повлиявший на результаты предыдущих исследований. Кроме того, у нас имеется возможность оценить воздействия приватизации отдельно для каждого региона и установить их корреляцию с территориальными характеристиками (описывается ниже).

Не менее важное значение имеет протяженность временны́х рядов. Промежуток с 1985 г. по 2004 г. (или 2005 г. в некоторых разделах нашего анализа) позволяет сравнивать производительность фирмы с другими предприятиями той же отрасли за временной период, охватывающий по крайней мере несколько лет до и после приватизации. Кроме того, это дает нам возможность проанализировать изменения во времени воздействия приватизации на производительность и исследовать взаимоотношение между эффективностью приватизации в регионах и изменениями произошедшими в этих регионах.

В соответствии с определением охвата реестра предприятий Росстата он включает в себя все промышленные предприятия, на которых занято 100 и более работников, плюс предприятия в которых не менее 25% акций принадлежит государству и/или юридическим лицам, которые сами включены в реестр. Как представляется, реальная практика заключается в том, что, если предприятие изначально вошло в тот или иной реестр, оно продолжает предоставлять соответствующую отчетность, даже если оно перестало удовлетворять начальным условиям о включении. Поэтому можно принять, что эти данные полностью охватывают весь «старый» сектор предприятий, унаследованный от СССР. В 1992 г., в начале переходного периода, на предприятия, вошедшие в рос-

сийский реестр предприятий, приходился 91% от общей численности занятых в промышленности.

Мы исключаем из рассмотрения некоммерческие организации и сектора экономики, не входящие в обрабатывающую промышленность. Сосредоточивая внимание на воздействиях приватизации на относительно гомогенную группу сравнения, мы включили в нее только те предприятия, которые на момент их включения в базу данных находились в государственной собственности. Наконец, мы рассматриваем только те фирмы и в те годы, для которых имеется полная информация; данное решение оказало незначительное влияние на размеры выборки. Первоначальная выборка, включавшая принадлежавшие государству предприятия, часть из которых впоследствии была приватизирована, содержит 283 250 наблюдений «фирма—год», осуществлявшихся в 1985–2004 гг. в отношении 26 521 предприятий. В некоторых случаях мы использовали информацию и за 2005 г., установив для нее связи с более ранними данными. Этот набор данных является существенно меньшим по размеру, и в нем отсутствует информация об основных фондах предприятий на конец года; в этом случае мы приписываем каждой фирме изменение основных фондов среднее по отрасли, начиная отсчет с уровня данного показателя на конец 2004 г. (см. объяснение в следующем разделе).

Помимо того что к нашей базе данных были добавлены сведения, полученные за последние годы, она отличается от рассмотренной в нашей более ранней работе и в ряде других аспектов. Наиболее важными из них являются аспекты, связанные с «отчисткой» данных. В этой главе мы удаляем крайние выбросы данных, определяемые следующим образом: любые переменные $x$ в год $t$ для которых значения $x_t/x_{t-1}$ и $x_t/x_{t+1}$ больше 5, или любые $x_t$ для которых $x_t/x_{t+1} > 10$ и $t$ — год входа для рассматриваемой фирмы, или любые $x_t$ для которых $x_t/x_{t+1} > 10$ и $t+1$ — год выхода для рассматриваемых фирм из набора данных. Кроме того, с целью создания последовательных временны́х рядов мы дополнили информацию о собственности: отсутствующие значения переменной собственности $x_t$ заполняются в случаях, когда $x_{t-1} = x_{t+1}$, а изменение приватизационного статуса не раз-

решается, так что $x_t$ устанавливается равной при любых $x_{t-1} = x_{t+1}$. Мы полагали, что эти изменения не окажут сколько-нибудь значительных воздействий на результаты, и, о чем вы узнаете ниже, были правы.

С точки зрения поперечного и продольного размеров наша база данных имеет важные преимущества над альтернативными источниками (главным образом над выборочными обследованиями). Тем не менее мы спешим перечислить ее недостатки. Во-первых, она включает в себя ограниченный набор переменных. Мы не располагаем информацией о материальных издержках или добавленной стоимости, которые могли бы использоваться для получения лучшей оценки совокупной факторной производительности. Постольку поскольку в ячейке «отрасль—год» материальные издержки не изменяются (при заданных размерах труда и капитала), это не является проблемой; но, в том случае если, например, в одних и тех же отраслях и периоде времени (год), а также при неизменных занятости и основном капитале приватизированные фирмы используют более дорогие, по сравнению с государственными предприятиями, материалы, то оценка степени увеличения производительности, вследствие приватизации будет смещена вверх.

Мы не обладаем и подробной информацией о собственности на предприятии. Следовательно, мы, как обсуждалось выше, не имели возможности оценить воздействия на производительность со стороны различных структур собственности (степень внешнего участия, концентрация владельцев акций, относительная важность менеджеров и рабочих). В то же время наши данные позволяют проводить сравнение воздействий приватизации в иностранную и отечественную собственность. Кроме того, они открывают возможность проведения различия между двумя типами приватизации в отечественную собственность: результатом одной из них становится государственно-частная собственность, а второй — на 100% частная собственность. Поскольку приватизационные программы по самой своей природе были ориентированы на передачу в частные руки большей части акций предприятий (Frydman, Rapaczynski, and Earle 1993; Boycko, Shleifer, and Vishny 1995), о чем свидетельствуют и проводившиеся в начале переходного перио-

да обследования (например, Blasi, Kroumova, and Kruse 1997; Earle and Estrin 1997), в нашем более раннем исследовании эти две категории были объединены в одну крупную группу. Здесь мы ее разукрупняем.

Как уже упоминалось, наши данные ограниченны и с точки зрения охвата, поскольку мы оставляем в стороне приватизацию, не затрагивавшую обрабатывающую промышленность. В соответствии с принятыми критериями, государственные предприятия (дословно, если государство или любая другая фирма, включенная в реестр, владеет по крайней мере 25% акций) включались в реестры независимо от их размеров. В то же время малые предприятия (менее 100 занятых) могли быть исключены в тех случаях, когда доля государства или другого субъекта хозяйствования снижалась до менее 25%, хотя, как нам представляется, они оставались в реестре, раз уж они в него однажды вошли. Например, в реестрах содержатся сведения о многих на 100% частных предприятиях с количеством работников менее 100 человек; данные о тех из них, которые в прошлом принадлежали государству, также использовались нами для идентификации воздействий приватизации.

Используемые нами методы оценки этих воздействий построены на нашем более раннем исследовании. На агрегированном уровне, то есть когда мы оцениваем среднее по стране воздействие приватизации на производительность фирм, мы следуем методам, применявшимся в BET (2006). Когда мы переходим к региональному уровню, рассматривая вариации воздействия приватизации на производительность между регионами, мы опираемся на методы из BEG (2009).

Агрегированный анализ основывается на следующем регрессионном уравнении многофакторной производительности:

$$x_{jt} = \mathbf{f}(k_{jt}, l_{jt}) + \mathbf{Y}\boldsymbol{\gamma} + \mathbf{w}_t\boldsymbol{\alpha}_j + F_{jt}\varphi + D_{jt}\delta + \eta_{jt} \qquad (7.1)$$

где $j$ — индексы фирм, а $t$ — индексы двадцати одного временно́го периода (1985–2004 гг.). Переменная $x_{jt}$ обозначает объем производства, $\mathbf{f}$ — вектор 1 × 10 специфических для отрасли производственных функций, $k_{jt}$ — основной капитал, $l_{jt}$ — занятость, $\mathbf{Y}$ — вектор 1 × 200 фиктив-

ных переменных взаимодействий «отрасль—год», $\boldsymbol{\gamma}$ — коэффициенты, связанные с вектором 200 × 1, $\mathbf{w}_t$ — вектор агрегированных переменных времени, $\boldsymbol{\alpha}_j$ — вектор индивидуальных коэффициентов наклона фирм, $F_{jt}$ — показатель того, находилось ли предприятие на конец года $t-1$ в иностранной собственности и $\varphi$ — связанный с этим коэффициент. Переменная $D_{jt}$ является индикатором принадлежности к отечественной частной собственности в конце года $t-1$, а $\delta$ — соответствующий коэффициент (среднее воздействие на производительность внутренней приватизации). Наконец, $\eta_{jt}$ — это специфическая ошибка.

Что касается функциональной формы **f**, то мы вновь обращаемся к результатам, опубликованным в BET(2006), где показано, что полученные оценки воздействий приватизации нечувствительны к изменениям в функциональной форме (включая транслоги и различные значения предполагаемых долей факторов производства); поэтому мы используем простую функцию Кобба—Дугласа. В то же время мы позволяем рассчитанным производственным функциям варьироваться в зависимости от отраслей, и полный набор неограниченных взаимодействий «отрасль—год», то есть **Y**, допускает различные уровни производительности для каждой отрасли в каждом отдельно взятом году, контролируя все варьирующиеся в зависимости от отрасли и года факторы, такие как неизмеренные факторы производства, ценовые изменения, не отраженные в дефляторах, и различия в качестве между ячейками «отрасль—год».

Альтернативные спецификации $\mathbf{w}_t$ отражают наши методы учета смещения в результате отбора. При использовании метода наименьших квадратов (МНК) $\mathbf{w}_t \equiv (0, 0)$, в модели фиксированных эффектов (ФЭ) — $\mathbf{w}_t \equiv (1, 0)$, и в модели с фиксированными эффектами для фирмы и специфических для фирмы трендов (ФЭиФТ) — $\mathbf{w}_t \equiv (1, t)$, так что $\boldsymbol{\alpha}_j \equiv (\alpha_{1j}, \alpha_{2j})$, где $\alpha_{1j}$ представляет собой фиксированный ненаблюдаемый эффект, а $\alpha_{2j}$ — специфический тренд для фирмы $j$. Оценка модели ФЭиФТ включает в себя два шага. Сначала оцениваются тренды по каждой переменной отдельно для каждой фирмы, а затем оценивается модель на данных с исключенными трендами. Мы корректируем стандартные ошибки

на корреляцию остаточных погрешностей для одной и той же фирмы во времени.

Большинство оцениваемых в данной главе уравнений являются расширениями этого базисного уравнения. В случае агрегированного анализа расширения включают допущения об изменениях от одного календарного года к другому средних воздействий отечественной и иностранной приватизации $\delta$ и $\varphi$. В другом расширении допускается изменение эффекта в зависимости от доли находящихся в руках отечественных частных владельцев акций предприятия — 100% или менее 100%. Наконец, в региональном анализе мы допускаем вариации воздействий отечественной приватизации и между регионами, и с течением времени (см. обсуждение в соответствующем параграфе).

## Агрегированные воздействия

Мы начинаем с повторения полученных ранее результатов, впервые опубликованных в BET (2006). В столбцах (1)–(4) табл. 7.1 представлены результаты оценок для четырех стран (Венгрии, Румынии, России и Украины) с использованием трех методов (МНК, ФЭ и ФЭиФТ). Кроме того, для сравнения нами добавлен столбец (5), в котором содержатся наши новые оценки, полученные на основе новой базы данных, содержащей информацию по 2004 г. включительно и некоторые другие сделанные нами уточнения. Прежде чем мы перейдем к новым российским оценкам, представляется целесообразным остановиться на некоторых основных характеристиках полученных результатов.

Значения коэффициентов МНК позволяют сделать вывод о том, что в ячейках «отрасль—год» имели место сильная положительная корреляция между частной собственностью и многофакторной производительностью. Сильная положительная связь, отраженная в оценках МНК, имеет место для частной собственности обеих типов, — и отечественной, и иностранной — а также для всех четырех стран. В то же время были выявлены значительные вариации в значениях коэффициентов в зависимости от типа собственности (для иностранной

ТАБЛИЦА 7.1

Расчетные воздействия отечественной и иностранной приватизации в России и других странах с переходной экономикой на производительность

| | Венгрия | Румыния | Украина | Россия | Россия |
|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| | | | Оценки по методу МНК | | |
| Отечественная | 0,176*** | 0,488*** | 0,166*** | 0,135*** | 0,165*** |
| | (0,035) | (0,031) | (0,027) | (0,018) | (0,015) |
| Иностранная | 0,761*** | 0,725*** | 0,451*** | 0,670*** | 0,753*** |
| | (0,061) | (0,098) | (0,182) | (0,135) | (0,079) |
| | | | Оценки по методу ФЭ | | |
| Отечественная | 0,150*** | 0,240*** | 0,044** | −0,050*** | −0,069*** |
| | (0,022) | (0,022) | (0,019) | (0,015) | (0,013) |
| Иностранная | 0,554*** | 0,399*** | 0,408*** | 0,362*** | 0,434*** |
| | (0,052) | (0,088) | (0,149) | (0,143) | (0,077) |
| | | | Оценки по методу ФЭиФТ | | |
| Отечественная | 0,053** | 0,136*** | 0,015*** | −0,027*** | −0,053*** |
| | (0,024) | (0,020) | (0,017) | (0,010) | (0,009) |
| Иностранная | 0,226*** | 0,303*** | 0,355*** | 0,183 | 0,151*** |
| | (0,053) | (0,105) | (0,143) | (0,115) | (0,059) |

Примечания: Результаты, представленные в столбцах (1)–(4), заимствованы из BET (2006), а в столбце (5) они были рассчитаны на основе данных (до 2004 г. включительно) и методов, описывавшихся в этом тексте. Расчетные коэффициенты (и соответствующие им стандартные ошибки) показаны для отечественной (=1, если на конец года $t-1$ более половины пакета акций фирмы принадлежит частным лицам, но не иностранным акционерам) и иностранной (=1, если на конец года $t-1$ более половины пакета акций фирмы принадлежит иностранным владельцам) приватизации, соответственно, относительно государственных предприятий, в которых 50% и более акций принадлежит государству (остаточная категория). Зависимой переменной является log(Объем производства). Независимые переменные включают в себя log(Капитал) и log(Занятость) с коэффициентами, допускающими варьирование в зависимости от отраслей, равно как и полные наборы неограниченных фиктивных переменных взаимодействия «отрасль—год». МНК — метод наименьших квадратов; ФЭ — фиксированные эффекты фирмы; ФТ — специфические для фирмы тренды. Стандартные ошибки скорректированы на кластеризацию по фирмам. Уровни значимости: *** = 0,01, ** = 0,05.

собственности коэффициенты всегда значительно больше, чем для отечественной) и принадлежности к той или иной стране. В частности самым большим является значение воздействия отечественной приватизации для Румынии, за которой следуют Венгрия, Украина и Россия. Добавление постоянных эффектов фирмы (ФЭ) приводит к значительному снижению расчетных коэффициентов, что позволяет высказать предположение о наличии в процессе приватизации некоего сочетания эффектов погрешности измерения и смещения отбора в силу более высокой вероятности передачи в частные руки предприятий с более высокой производительностью. Добавление специфических для фирмы трендов (ФТ) обычно ведет к дальнейшему сокращению расчетных значений коэффициентов, что соответствует положительной связи между ростом производительности на уровне фирмы и вероятностью приватизации. Несмотря на существенные вариации значений в рамках рассматриваемых нами спецификаций, некоторые основные характеристики остаются неизменными. В частности, во всех странах имеет место тенденция к относительно более высокому значению коэффициента иностранной приватизации, а также к межстрановой вариации коэффициента отечественной приватизации, при которой во всех спецификациях сохраняется один и тот же порядок его ранжирования.

Полученные нами новые результаты для России, несмотря на включение в анализ расширенных, по сравнению с BET (2006), временны́х рядов (включая данные по 2004 г.), а также использование несколько иных процедур выверки, с качественной точки зрения не слишком отличаются от уже имевшихся. В спецификации МНК коэффициент внутренней приватизации является положительным и статистически значимым, но в моделях ФЭ и ФЭиФТ он оценивается как отрицательный и статистически значимый. Этот результат невозможно объяснить классическим эффектом ошибки в измерениях переменной собственности, которая, скорее, привела бы к смещению в сторону снижения величины коэффициента (затуханию), а не к появлению статистически значимого обратного знака. Некоторое затухание действительно имеет место при добавлении специфических

для фирмы трендов, но различие между значениями весьма невелико, особенно в случае когда анализируются новые, расширенные данные. Полученные оценки позволяют сделать вывод о том, что на перешедших в частные руки российских предприятиях приватизация привела к снижению многофакторной производительности в среднем на 5%, что и является главной загадкой, ответ на которую мы ищем в этой главе.

Потенциально важным аспектом анализа, проведенного в BET (2006), является объединение в оценках собственности на 100% частных фирм и предприятий со смешанной государственно-частной собственностью. Данное решение обосновывалось необходимостью построения ориентировочного показателя для в основном приватизированных фирм, учитывая результаты более раннего исследования (Earle and Estrin 1997), в котором показано, что почти на всех прошедших через приватизацию российских предприятиях в частные руки перешло более 50% акций. Кроме того, авторы BET (2006) стремились добиться сопоставимости оценок, сделанных в других странах, для которых были рассчитаны эффекты приватизации мажоритарной доли акций. Однако в российских данных содержатся раздельные переменные для полностью частных и для государственно-частных предприятий. Мы анализируем эти переменные для того, чтобы проверить, действительно ли более низкие значения коэффициентов отечественной приватизации в России могут объясняться включением предприятий с миноритарными частными акционерами, что приводит к размыванию любых воздействий приватизации (относительно других стран, где мажоритарные пакеты четко измерены). Кроме того, в задачи этого анализа входила проверка общей надежности более ранних результатов, а также вывода, в соответствии с которым, следствием более высокой степени приватизации становится ее более сильное воздействие на производительность.

Полученные нами оценки регрессий с использованием смешанных и 100-процентных переменных, но тех же самых методов и данных, что и в столбце (5) табл. 7.1, представлены в табл. 7.2. Результаты для иностранной собственности и других переменных во многом напоми-

ТАБЛИЦА 7.2
Расчетные воздействия степени приватизации на производительность

| Смешанная собственность | Полностью частная собственность |
|---|---|
| МНК | |
| 0,169*** | 0,161*** |
| (0,016) | (0,016) |
| ФЭ | |
| -0,080*** | -0,056*** |
| (0,014) | (0,015) |
| ФЭиФТ | |
| -0,058*** | -0,040*** |
| (0,009) | (0,011) |

Примечания: Используются те же самые выборки и методы, что и в столбце (5) табл. 7.1. Как описывалось в тексте, колонка «Смешанная собственность» относится к приватизированным предприятиям, в которых акции принадлежат и государству, и частным владельцам, в то время как колонка «Полностью частная собственность» — к приватизированным фирмам, в которых не имеется остаточных акций, принадлежащих государству. Уровни значимости: *** = 0,01.

нают те, что содержатся в табл. 7.1. Оценки ФЭ и ФЭиФТ показывают, что их относительные значения расположены в ожидавшемся порядке — после приватизации полностью частные фирмы имеют более высокие коэффициенты, чем предприятия со смешанной собственностью. Но эти различия чрезвычайно малы, и имеют, в лучшем случае, самую малую степень значимости. Что более важно, и в ФЭ и в ФЭиФТ формы собственности обеих категорий оказывают отрицательное и статистически значимо отличающееся от нуля воздействие на производительность. Таким образом, у нас нет оснований для вывода, что общий отрицательный коэффициент для отечественной приватизации в значительной степени определяется степенью передачи акций, и с точки зрения этой альтернативной спецификации собственности отрицательный коэффициент, отличающий Россию от других стран, является устойчивым.

Мы, видим, что в России государственные предприятия демонстрируют более высокую производительность, чем частные, и можем предложить следующую интерпретацию: российское государство активно поддерживает сохранившиеся у него активы[4]. Например, если государство поставляет государственным предприятиям сырье по преференциальным ценам, ограничивает конкуренцию в их пользу или предоставляет прямые субсидии, то эти его действия приведут к повышению объема производства в расчете на единицу труда и капитала. В этом случае измеряемая производительность государственных предприятий будет возрастать даже в том случае, если осуществление приватизации приведет к повышению производственных результатов за счет улучшения менеджмента и осуществления реструктуризации. По существу, результаты контрольной выборки (государственная собственность) формировались бы под влиянием изменения режима (приватизация), и тогда соответствующие коэффициенты не будут отражать воздействие этих перемен. Хотя эта интерпретация не может быть исключена из рассмотрения, но в связи с ней возникает вопрос о причинах столь сильного отличия послеприватизационного разрыва в производительности на государственных и частных предприятиях между Россией и Украиной. Известно, что и в последней стране государство активно поддерживает сохранившиеся у него предприятия. Кроме того, эта интерпретация противоречит результатам нашего исследования об очень сильном воздействии иностранной приватизации. Ведь мы могли бы, напротив, ожидать еще более сильного затухания ее влияния, так как государство, скорее всего, оказывает иностранным фирмам значительно меньшую поддержку, чем своим собственным предприятиям или фирмам, принадлежащим отечественным собственникам.

Еще один набор вопросов интерпретации и измерений вращается вокруг возможного вывода и сокрытия денежных средств российскими предприятиями. Менеджерам компаний всех типов хорошо известен метод извлечения ренты и уклонения от налогов посредством

4. Мы благодарны Майклу Алексееву, высказавшему эту точку зрения.

создания или отделения торговой компании, которая начинает выполнять функции посредника между производителем и потребителями. Трансфертное ценообразование позволяет создать впечатление, что объем производства исходной компании уменьшается, вследствие чего происходит снижение измеряемой производительности даже в отсутствие изменений в технической эффективности. С другой стороны, данный метод вывода денежных средств может использоваться и государственными предприятиями. В этом случае он представляет собой один из типов спонтанной приватизации, которая была одним из наиболее сильных стимулов к скорейшей разработке и осуществлению политики приватизации в России, основывавшейся на посылке, согласно которой новые собственники будут контролировать свои предприятия, не допуская растаскивания активов в каких бы то ни было формах. Соответствующая интерпретация расчетных коэффициентов приватизации поднимает вопрос о причинах гораздо более широкого распространения данной практики в приватизированных фирмах в России, по сравнению с другими странами, особенно с Украиной. В любом случае интерпретация, предполагающая вывод денежных средств, подразумевает, что в России приватизация ведет к выводу ресурсов в гораздо большей степени, чем в других странах, и вопрос о том, почему она столь значительно отличается от других государств, остается без ответа.

В этой связи возникает еще один требующий ответа вопрос о проблемах с измерениями результирующей переменной производительности в том случае, когда мы принимаем границы фирмы как данность. Как полагает Е. В. Журавская, смещение расчетного приватизационного эффекта может быть вызвано тенденцией к сокрытию подлежащих налогообложению денежных потоков, более сильно выраженной у приватизированных предприятий (Zhuravskaya 2007). Признание справедливости этой гипотезы означало бы, что существует значительная разница в характере уклонений от налогов для каждой страны. Это было бы необходимо для объяснения различий в расчетных коэффициентах. Например, если государственные предприятия утаивают денежные потоки в той же самой степени, что и частные,

то, для того чтобы объяснить расчетное значение воздействия приватизации, объем скрытой денежной выручки российских фирм должен был бы на 25% превышать аналогичный показатель для Румынии. Различие в скрываемой денежной выручке предприятий будет еще более значительным, если она коррелирует с недооценкой входящих ресурсов, включая приобретение капитального оборудования и численность работников.

Проверка гипотезы об уклонении изначально является трудной задачей, так как никто из респондентов не пожелает раскрывать в обследовании информацию, связанную с сокрытием или искажением данных, используемых при начислении налогов. В то же время в одном из недавних обследований была предпринята попытка собрать соответствующие сведения. Имеется в виду совместное обследование Европейского банка реконструкции и развития и Всемирного банка «Деловая среда и экономическая политика». Исследователи предложили респондентам следующую формулировку вопроса: «Как вы полагаете, о какой доле от объема продаж сообщает налоговым органам типичная фирма, занятая в вашей сфере деятельности, учитывая трудности, связанные с соблюдением налогового законодательства и других нормативных актов?» (Business Environment and Economic Policy Survey 1999). Подразумевается, что, отвечая на вопрос о «типичной фирме в вашей сфере деятельности», респондент на самом деле предоставит информацию о своей компании. Если надежды исследователей оправдаются (или по крайней мере им сообщат сведения о других предприятиях того же типа собственности, к которому принадлежит участвующая в обследовании фирма), мы получим возможность сравнить степень сокрытия денежной выручки фирмами с различными типами собственности из разных стран.

С. Гельбах уже занимался исследованием этой переменной и провел регрессионный анализ выполнения налоговых требований (уровень которого сообщали участники обследования), используя в качестве фиктивных переменных форму собственности, занятость, отрасль, количество конкурентов, принадлежность фирмы-респондента к деловой ассоциации, страну и численность населения города (Gehlbach 2006,

2008a). Как и предполагала Е. В. Журавская (Zhuravskaya 2007), Гельбах обнаружил, что принадлежащие государству предприятия в большинстве случаев действительно более привержены налоговой дисциплине, но расчетный эффект оказался незначительным (1,9 процентных пункта в странах Содружества Независимых Государств и 1,1 процентный пункт в Прибалтийских и восточноевропейских государствах) и статистически незначимым. Вопрос о возможных последствиях уклонения от налогов для оценок эффективности приватизации привлек внимание Д. Брауна, Дж. Эрла и А. Телегди, сообщивших о качественно схожих результатах анализа выборки предприятий из России, Венгрии, Литвы, Румынии и Украины: как правило, приватизированные фирмы в соответствии с предоставленной отчетностью получали меньшую по объему денежную выручку, по сравнению с государственными предприятиями в той же отрасли и того же размера, но в общем случае эти разрывы были невелики (Brown, Earle, and Telegdy 2011). Более того, результаты изучения вариаций этих различий между странами не подтверждает гипотезу о важной роли уклонения от налогов с точки зрения расчетных воздействий приватизации на производительность. Если венгерские и литовские приватизированные фирмы занижали денежную выручку на 7% больше, чем государственные предприятия, то в Румынии эта разница составила 1,3%, на Украине она отсутствовала, а в России разрыв достигал 3%. Таким образом, самые большие расхождения в отчетности наблюдались в Венгрии и Литве, а в Румынии и в России разрывы были довольно схожими.

Эти результаты подкрепляют сделанные ранее выводы о более низких показателях воздействия приватизации на производительность предприятий в России по сравнению с другими переходными экономиками, для которых мы можем сделать соответствующие оценки. Последний вопрос заключается в том, изменились ли найденные нами закономерности в последнее время? Чтобы ответить на него, мы провели повторные расчеты с использованием уравнения 7.1, сделав допущение об изменениях коэффициентов $D_{jt}$ и $F_{jt}$ в зависимости от календарного года. С этой целью мы расширили набор данных, обратившись к сведениям за 2005 г., сде-

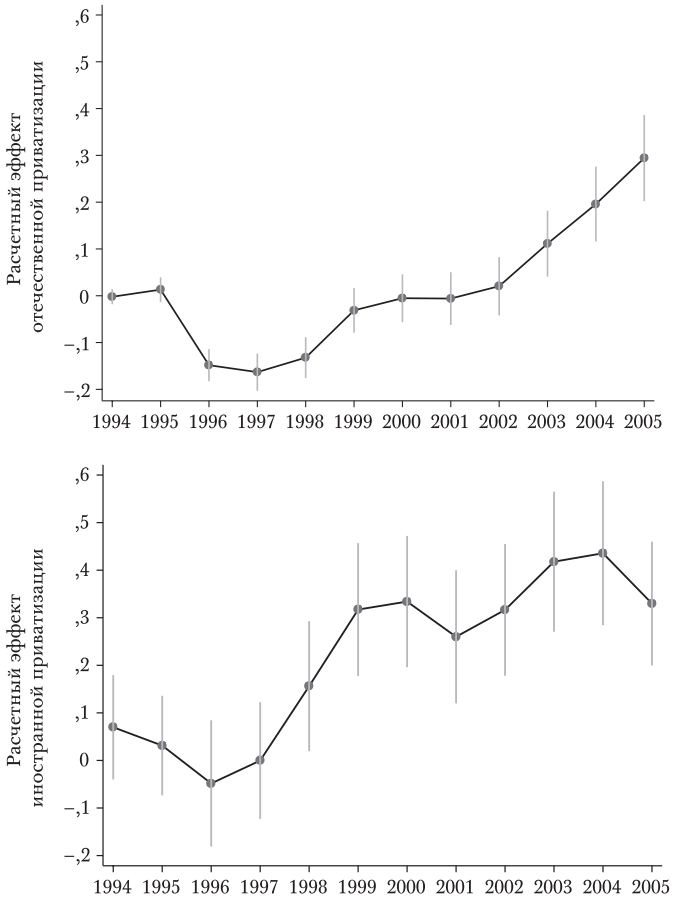



РИС. 7.1. Динамика расчетных эффектов отечественной и иностранной приватизации

лав предположение об отсутствии отраслевых вариаций в показателях роста основных фондов в «добавленном» году. Если мы будем использовать в качестве зависимой переменной не многофакторную производительность, а производительность труда, то получим примерно схожие результаты (рис. 7.1).

Обратившись к первой части верхней панели рис. 7.1, мы видим, что изменяющиеся во времени оценки внутренних приватизационных эффектов имеют значительное сходство с результатами, полученными

в BET (2006); хотя последние относятся, скорее, к событийному (нормализованному вокруг года приватизации), а не календарному времени, но на практике высокие темпы приватизации в России (основная часть предприятий была приватизирована в 1993–1994 гг.) означают, что календарное и событийное время тесно коррелируют друг с другом. В 1994–1995 гг. воздействие отечественной приватизации на производительность было равно нулю, а в 1996 г. оно уменьшилось до –0,15 (статистически значимо отличаясь от нуля). Этот уровень сохранялся до конца 1998 г., после чего в 1999–2002 гг. оценки воздействия превысили нулевой уровень и начали постепенно повышаться. Отметим, что 2002 г. является последним во временно́м ряду, который был подвергнут анализу в BET (2006).

Располагая добавочной информацией за последующие годы, мы имеем возможность проследить дальнейший прогресс в этих оценках. На верхней панели рис. 7.1 мы видим, что тенденция к их повышению сохранилась. Уже в 2003 г. оценка составила 0,1, статистически значимо отличаясь от нуля, увеличившись до примерно 0,2 в 2004 г. и до 0,3 в 2005 г. В других странах, как показано в BET (2006), восходящий тренд эффектов приватизации начался значительно раньше. Однако данные, полученные в последнее время, позволяют высказать предположение об уменьшении разрыва между государствами, для которых могут быть получены сопоставимые оценки, и Россией.

Для сравнения на нижней панели рис. 7.1 отображаются аналогичные результаты для эффектов иностранной приватизации. Базисная форма ее расчетных воздействий на производительность повторяет график внутренней приватизации, но значение расчетного иностранного эффекта никогда статистически значимо не опускалось ниже нуля. Оно всегда было положительным, а после 1997 г. стало статистически значимым. Начиная с 1999 г. рассматриваемое значение колеблется в диапазоне 0,3–0,4, что является типичным и для других переходных экономик, изучавшихся в BET (2006). Интересно, что падение показателя в 2005 г. может быть приписано, как уже обсуждалось, изменению в характере данных либо ухудшению внешней среды ведения торго-

во-хозяйственной деятельности для предприятий, принадлежавших иностранным владельцам, вызванному заключением под стражу М. Б. Ходорковского и сопутствующими этому событиями. Таким образом, к 2005 г. расчетные эффекты приватизации, осуществлявшейся в России отечественными и иностранными владельцами, практически сравнялись, благодаря постепенному усилению в рассматриваемом периоде положительного воздействия отечественной приватизации.

## Региональные вариации

Общие плохие результаты приватизации в России (по сравнению со многими другими странами), а также значительное повышение их уровня, в соответствии с нашими расчетами, через десять лет после осуществления программы представляют собой новые яркие примеры значительного разброса в результатах приватизации. Как его объяснить? В принципе, «ответственность» могла бы быть возложена на целый ряд факторов, включая собственно программу приватизации, макроэкономические условия, наличие или отсутствие комплементарных общественных благ, а также основополагающую институциональную среду. Понимание тех факторов, которые определяют результаты приватизации, имеет важнейшее значение не только с точки зрения понимания нами посткоммунистического перехода, но и других преобразований, которые будут осуществляться в России и в других странах.

Одним из возможных подходов к анализу этих факторов является межстрановой сравнительный анализ. Но в данном случае возможности извлечения сильных выводов из полученных результатов ограничены проблемами измерений и идентификации. Надежные оценки эффективности приватизации могут быть получены только в относительно небольшом количестве стран, в которых доступны данные высокого качества на уровне фирмы. Кроме того, при измерении многих вероятных факторов эффективности приватизации (например, институциональное качество) мы сталкиваемся со значительным «шумом», возникающим на уровне страны.

Наконец, если говорить об идентификации, то условия, складывающиеся в процессе переходного периода, предполагают одновременные изменения, происходящие в самых разных направлениях, что сопровождается значительной ненаблюдаемой неоднородностью рассматриваемых стран.

Одно из решений этих проблем — изучение вариаций в эффективности приватизации внутри тех или иных стран. Наиболее благоприятные условия для применения данного подхода имеются в России, так как размеры страны и федеративная структура подразумевают значительные вариации между регионами сразу по нескольким измерениям. Очевидный недостаток заключается в том, что некоторые потенциально важные факторы эффективности (например, макроэкономические условия) приватизации различаются весьма незначительно. Большое количество наблюдений «фирма—год», содержащихся в нашем наборе данных, позволяет оценить приватизационные эффекты не только в регионе, но и на уровне «регион—год», хотя, как мы показали выше, точность этих оценок чувствительна к количеству наблюдений, доступных для данного территориального образования, что не может не влиять на нашу эконометрическую стратегию.

Для начала мы, следуя BEG (2009), дезагрегируем расчетное воздействие отечественной приватизации на производительность до эффектов на региональном уровне; учитывая небольшое количество случаев иностранной приватизации, мы принимаем посылку, в соответствии с которой ее эффект является постоянным. В некоторых случаях, говоря о «региональных эффектах приватизации», мы подразумеваем «отечественную» приватизацию. Наше регрессионное уравнение выглядит следующим образом:

$$x_{jt} = \mathbf{f}(k_{jt}, l_{jt}) + \mathbf{Y}\boldsymbol{\gamma} + \mathbf{w}_t\boldsymbol{\alpha}_j + F_{jt}\varphi + D_{jt}\mathbf{R}\boldsymbol{\delta} + D_{jt}\mathbf{I}\boldsymbol{\vartheta} + \eta_j \qquad (7.2$$

Оно отличается от уравнения 7.1 тем, что показатель отечественной частной собственности ($D_{jt}$) взаимодействует с векторами региональных ($\mathbf{R}$) и отраслевых ($\mathbf{I}$) фиктивных переменных. Вектор $\boldsymbol{\delta}$ содержит интересующие нас параметры — воздействие приватизации в интересах

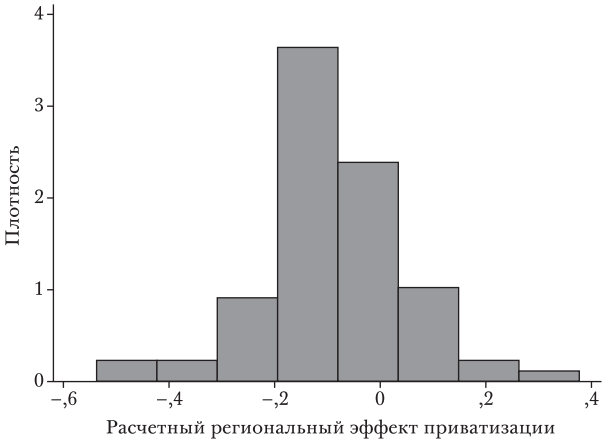



РИС. 7.2. Плотность распределения расчетных региональных эффектов приватизации

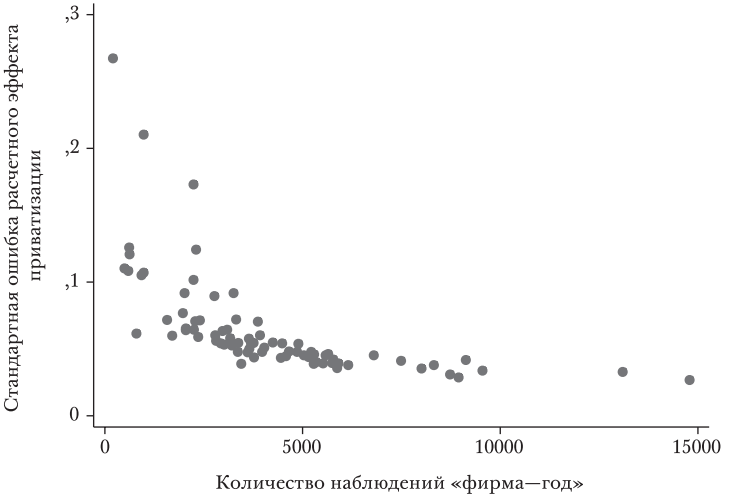



РИС. 7.3. Плотность распределения расчетных региональных эффектов приватизации

отечественных собственников на производительность на региональном уровне. Взаимодействие отраслевых фиктивных переменных и индикатора отечественной приватизации позволяет контролировать различия в отраслевой структуре между регионами. Так, напри-

мер, любое различие в расчетном эффекте приватизации на результаты деятельности фирмы между Красноярском и Краснодаром не должно обусловливаться большей долей предприятий металлургической отрасли в первом регионе. В данном случае, учитывая дискуссию о смещении, вызванном отбором, мы сосредоточим внимание на результатах модели ФЭиФТ (то есть $\mathbf{w}_t = (1, t)$.

Распределение этих расчетных региональных эффектов приватизации отображается на рис. 7.2. В соответствии с агрегированными результатами (см. предыдущий параграф) в центре распределения мы наблюдаем умеренно отрицательный эффект. В то же время имеют место значительные различия между регионами, причем степень неоднородности является столь же высокой, как и между разными странами. Самый высокий (сильный положительный) эффект наблюдается на Камчатке, где передача предприятий в руки отечественных владельцев привела к повышению производительности на 38%, а наименьший (сильный отрицательный) — в Северной Осетии, где он составил –54%. Как показывают приведенные примеры, некоторые из наиболее сильных воздействий наблюдались в регионах с относительно небольшим количеством наблюдений «фирма—год», что обусловливает относительно низкую точность оценок. На рис. 7.3 представлены отношения между стандартными ошибками элементов $\boldsymbol{\delta}$ и числом наблюдений «фирма—год» в нашем наборе данных.

Как уже упоминалось, в том случае, когда мы предпринимаем попытку идентифицировать детерминанты результатов приватизации на региональном уровне, эта погрешность оценки привносит дополнительные сложности. Обозначая расчетный эффект приватизации в регионе $r$ как $d_r$, получаем оценочное уравнение регрессии второй стадии:

$$d_r = \mathbf{Z}_r \boldsymbol{\mu} + \varepsilon_r, \qquad (7.3$$

где $\mathbf{Z}_r$ — вектор детерминантов $\delta_r$, т. е. истинного приватизационного эффекта на уровне региона, а $\boldsymbol{\mu}$ — связанный с ним вектор параметров. В общем, в регионах с большим количеством наблюдений «фирма—год» дисперсия $\varepsilon_r$ меньше, учитывая бóльшую точность оце-

нок полученных с помощью нашего уравнения на уровне фирмы 7.2. Как описывалось в BEG (2009), мы исправляем эту гетероскедастичность двумя способами. Во-первых, мы просто оцениваем уравнение 7.3 с помощью МНК и вычисляем гетероскедастично надежные стандартные погрешности. Во-вторых, мы оцениваем уравнение 7.3, прибегнув к доступному обобщенному методу наименьших квадратов (ДОМНК), применяя метод оценивания, использующий стандартные погрешности полученной на первой стадии оценки $\boldsymbol{\delta}$ (впервые он был предложен Э. Ганушеком: Hanushek 1974).

Результаты, полученные с использованием различных определений вектора детерминантов приватизационного эффекта $\mathbf{Z}_r$, представлены в табл. 7.3. В столбцы (1) и (2) мы включаем множество факторов, способных повлиять на эффективность приватизации либо посредством «конструкции» программы (например, если приватизация осуществлялась иным образом в регионах, в которые входили полуавтономные территориальные образования), либо благодаря послеприватизационной деловой среде (например, если регионы с относительно развитой региональной администрацией характеризуются средой хозяйствования, систематически отличной от сложившейся в других регионах). Мы используем значения, относящиеся к началу переходного периода (1991 г.), или насколько возможно близкие к нему[5]. В столбцах (3) и (4) мы добавляем различные показатели местной политической среды. В общем (то есть за исключением голосования за Б. Н. Ельцина в 1991 г.), эти значения измерялись в конце 1990-х гг. или в начале 2000-х гг. Поэтому они, скорее всего, в большей степени страдают от проблем эндогенности, чем переменные, представленные в столбцах (1) и (2). Наконец, в столбцы (5) и (6) мы включили только те переменные, которые являются надежными детерминантами в первых четырех столбцах.

Первые два из этих надежных детерминантов — численность населения и урбанизация — могут отражать

5. Сведения о показателях валового продукта, которые мы используем в панельных регрессиях (рассматриваются несколько позже), стали доступны только начиная с 1994 г.

ТАБЛИЦА 7.3
Детерминанты средней региональной эффективности приватизации

| | МНК | ДОМНК | МНК | ДОМНК | МНК | ДОМНК |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Логарифмическая численность населения | 0,120*** | 0,095** | 0,102*** | 0,091** | 0,086** | 0,085*** |
| | (0,045) | (0,037) | (0,034) | (0,035) | (0,041) | (0,026) |
| Урбанизация | 0,620*** | 0,513** | 0,477** | 0,405* | 0,468*** | 0,455*** |
| | (0,174) | (0,203) | (0,189) | (0,213) | (0,150) | (0,133) |
| Логарифм численности региональной исполнительной бюрократии в расчете на душу населения | 0,207* | 0,150 | 0,272** | 0,208** | 0,186* | 0,178** |
| | (0,120) | (0,105) | (0,115) | (0,100) | (0,099) | (0,074) |
| Национальная республика | 0,075** | 0,078* | 0,105*** | 0,104** | 0,055 | 0,076** |
| | (0,036) | (0,041) | (0,032) | (0,041) | (0,037) | (0,033) |
| Логарифмический доход в расчете на душу населения | -0,057 | -0,020 | 0,032 | 0,047 | | |
| | (0,107) | (0,102) | (0,101) | (0,098) | | |
| Доля добычи полезных ископаемых в объеме производства (%) | -0,075 | 0,026 | -0,198 | -0,062 | | |
| | (0,211) | (0,136) | (0,182) | (0,132) | | |
| Средняя температура января | 0,005 | 0,004 | 0,000 | 0,000 | | |
| | (0,005) | (0,003) | (0,004) | (0,003) | | |
| Доля населения с высшим образованием (%) | –0,300 | –0,296 | –0,806 | –0,670 | | |
| | (0,652) | (0,737) | (0,710) | (0,724) | | |
| Расстояние от Москвы (1000 км) | 0,009 | 0,005 | 0,008 | 0,005 | | |
| | (0,012) | (0,008) | (0,011) | (0,008) | | |
| Транспортная инфраструктура | 0,095 | 0,047 | -0,037 | -0,080 | | |
| | (0,174) | (0,173) | (0,172) | (0,166) | | |

ТАБЛИЦА 7.3. Продолжение

| | МНК | ДОМНК | МНК | ДОМНК | МНК | ДОМНК |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Приграничный регион | -0,015 | -0,011 | 0,004 | -0,003 | | |
| | (0,026) | (0,029) | (0,026) | (0,029) | | |
| Присутствие автономного округа | 0,090 | 0,072 | 0,085 | 0,063 | | |
| | (0,080) | (0,049) | (0,068) | (0,048) | | |
| Концентрация регионального объема производства | 0,995 | 0,938 | 0,716 | 0,688 | | |
| | (0,634) | (0,643) | (0,668) | (0,644) | | |
| Концентрация региональной занятости | -0,297 | -0,249 | -0,496 | -0,413 | | |
| | (0,353) | (0,308) | (0,316) | (0,306) | | |
| Голосование за Б. Н. Ельцина в 1991 г. (%) | | | 0,004* | 0,002 | | |
| | | | (0,002) | (0,001) | | |
| Демократия | | | 0,001 | 0,002 | | |
| | | | (0,002) | (0,003) | | |
| Транспарентность органов власти | | | 0,017* | 0,012 | | |
| | | | (0,009) | (0,007) | | |
| Свобода СМИ | | | -0,001 | -0,001 | | |
| | | | (0,002) | (0,001) | | |
| Сила политических партий | | | 0,513 | 0,610*** | | |
| | | | (0,308) | (0,221) | | |
| Постоянная | -1,747*** | -1,366*** | -1,782*** | -1,482*** | -1,314*** | -1,282*** |
| | (0,579) | (0,559) | (0,549) | (0,528) | (0,430) | (0,309) |
| R-квадрат | 0,346 | | 0,484 | | 0,241 | |

Примечания: Зависимая переменная: расчетная эффективность региональной приватизации от регрессии на уровне фирмы. В столбцах (1), (3) и (5) содержатся МНК-оценки регрессий; в скобках — гетероскедастично надежные стандартные погрешности. В столбцах (2), (4) и (6) содержатся ДОМНК-оценки регрессий; более подробное описание см. в тексте. Для всех регрессий, 77 наблюдений. Уровни значимости: *** = 0,01, ** = 0,05, * = 0,10.

агломерационные эффекты (например, частные собственники имеют более сильные стимулы к инвестированию в тех случаях, когда они имеют дело с более «глубокими», сильными и богатыми, рынками входящих ресурсов и конечной продукции). Положительно ассоциируется с эффективностью приватизации и размер региональной бюрократии, относящейся к исполнительной ветви власти. Как обсуждалось в BEG (2009), сведения, полученные благодаря обследованиям, позволяют предположить, что в регионах с относительно более крупными бюрократиями сформировалась гораздо более благоприятная послеприватизационная среда хозяйствования, выражавшаяся, в частности, в более быстром получении лицензий и меньших по размеру взятках должностным лицам. Это может объясняться либо меньшей загруженностью чиновников, либо более острой конкуренцией между должностными лицами, ответственными за предоставление одних и тех же услуг[6]. Наконец, в национальных республиках России систематически более высокую эффективность демонстрировала приватизация, в результате которой предприятия переходили отечественным владельцам. Мы не имеем сколько-нибудь сильных априорных предположений относительно этой переменной, но в нашей более ранней работе были представлены свидетельства о том, что отчасти этот эффект может быть вызван, скорее, систематически более худшими результатами государственных предприятий в национальных республиках, чем систематически более высокими результатами деятельности приватизированных фирм.

Весьма примечательными являются и переменные, которые, по всей видимости, не имеют отношения к эффективности приватизации. На удивление, региональный доход на душу населения по состоянию на 1991 г., никак не коррелирует с воздействием приватизации на производительность фирмы. Хотя доступность хорошо образованной рабочей силы может оказаться выгодной с точки зрения производительности,

6. Ранее мы продемонстрировали отсутствие связи между эффективностью приватизации и той частью бюрократии, которая имеет ограниченный прямой контроль над местной хозяйственной средой (BEG 2009).

но это обстоятельство, как представляется, не оказывает сколько-нибудь специфического воздействия на приватизированные предприятия. Аналогично обстоит дело и с качеством транспортной инфраструктуры (хотя в измерение, безусловно, вкралась ошибка). Точно так же лишены значимой связи с воздействием приватизации на производительность фирмы и другие факторы, способные оказывать влияние на политико-экономическую обстановку в регионе. К ним относятся доля добычи природных ресурсов в объеме производства и концентрация занятости и объема выпуска. Кроме того, ни качество институтов ни политические переменные не коррелируют с эффективностью приватизации. Нам не удалось обнаружить каких-либо свидетельств воздействия на приватизацию и «сибирского проклятия» (Hill and Gaddy 2003), по крайней мере любого такого эффекта, который нашел бы отражение в средней за январь температуре воздуха. Если говорить о средних результатах в общем, то географическое местоположение фирмы само по себе никак с ними не коррелирует, но мы еще покажем, что этот эффект начинает проявляться с течением времени.

Мы рассмотрели вариации среднего эффекта приватизации на региональном уровне. Пришло время расширить нашу методологию, чтобы принять во внимание изменения региональных эффектов во времени. Для этого мы в первую очередь оценим вариант уравнения 7.2, где **R** и **I** представляют собой векторы взаимодействий «регион—год» и «отрасль—год» соответственно. Чтобы контролировать эффекты отраслевого состава, мы допускаем изменение эффекта приватизации в зависимости от «отрасли—года».

На рис. 7.4 представлена динамика региональных эффектов приватизации во времени. В начале переходного периода регионы с наиболее позитивными эффектами приватизации в общем находились за пределами европейской части России. К 2004 г. положение изменилось с точностью до наоборот: наиболее эффективной оказалась приватизация к западу от Урала. Нам представляется, что эта динамика отражает непрерывно возрастающую по мере укоренения экономического перехода важность доступа к рынку. Как отмечают Ф. Хилл

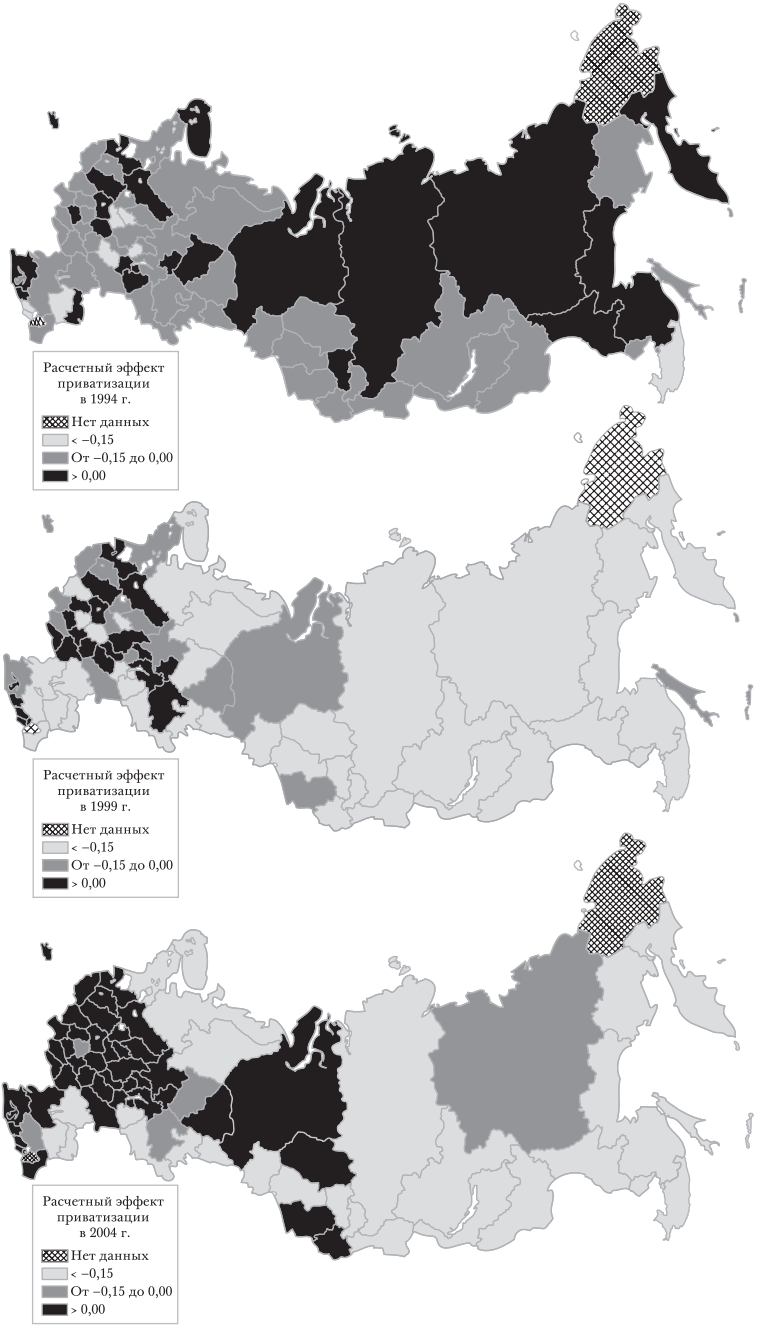



РИС. 7.4. Динамика эффективности региональной приватизации: 1994 г., 1999 г. и 2004 г.

и К. Гэдди, социалистические предприятия во многих случаях располагались на неприспособленных для жизни территориях вдалеке от других производственных единиц или потребителей (Hill and Gaddy 2003). В начале переходного периода это обстоятельство могло иметь не самое важное значение с точки зрения относительных стимулов частных владельцев. Однако по мере развития частных рынков стимулирующий эффект частной собственности привел к усилению позиций приватизированных предприятий, располагавшихся в западной части России с ее относительно плотной дорожной сетью и городскими агломерациями. Этот эффект, возможно, был усилен трендом новых предприятий к размещению и деятельности в регионах с относительно хорошим доступом к рынку (Brown et al. 2008)[7].

Чтобы отследить эту динамику более систематически, пусть и относительно неточно, мы можем оценить панельный вариант уравнения 7.3 — регрессионную зависимость между взаимодействием расчетных приватизационных эффектов «регион—год» и расстоянием от Москвы, а также линейный временной тренд совместно с региональными и годовыми постоянными эффектами в 1994–2004 гг. Результаты оценки, полученные с использованием МНК и ДОМНК, представлены в табл. 7.4. В рассматриваемом периоде каждый следующий год переходного периода усиливает влияние местонахождения предприятия (а именно тот факт, что предприятие на 1000 км ближе к Москве), увеличивая расчетное воздействие приватизации на производительность предприятия на целый процентный пункт.

В столбцах (3) и (4) исследуются два других потенциальных детерминанта эффективности приватизации в соответствии с условиями панели: улучшение общей экономической среды, отраженное в валовом региональном продукте (ВРП) и дееспособность государства, отображаемая региональной занятостью в государственном управлении. Для того чтобы учесть

7. Используя схожие данные на уровне фирмы за 2004 г., Д. Браун с коллегами показывают, что доступ на рынок имеет для частных фирм относительно более важное значение (Brown et al. 2008), но они не затрагивают рассматриваемый нами вопрос об изменении в региональных вариациях.

ТАБЛИЦА 7.4
Детерминанты средней региональной эффективности приватизации

| | МНК | ДОМНК | МНК | ДОМНК |
|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Год × расстояние от Москвы (1000 км) | −0,011*** | −0,012*** | −0,010*** | −0,011*** |
| | (0,002) | (0,001) | (0,001) | (0,001) |
| Логарифмический ВРП | | | 0,266*** | 0,218*** |
| | | | (0,064) | (0,044) |
| Логарифмическая численность населения | | | 1,120*** | 0,526*** |
| | | | (0,291) | (0,216) |
| Логарифм численности региональной исполнительной бюрократии в расчете на душу населения | | | 0,504*** | 0,228*** |
| | | | (0,090) | (0,066) |
| Постоянные региональные эффекты | Да | Да | Да | Да |
| Постоянные годовые эффекты | Да | Да | Да | Да |

Примечания: Зависимая переменная: расчетная эффективность региональной приватизации из регрессии на уровне фирмы. В столбцах (1) и (3) содержатся данные о МНК регрессий — в круглых скобках указаны гетероскедастически надежные стандартные погрешности, скорректированные на возможность кластеризации в рамках регионов. В столбцах (2) и (4) содержатся данные ДОМНК-регрессий; более подробно см. основной текст. Регрессии построены на основе данных 847 наблюдений в 77 регионах. Уровни значимости: *** = 0,01, * = 0,05.

экономию от масштаба в государственном администрировании, мы включили в уравнение в качестве независимой переменной численность населения (Gehlbach, 2008b). Так как и ВРП, и занятость в региональной администрации могут быть эндогенными по отношению к эффективности региональной приватизации, полученные нами результаты необходимо рассматривать с должной осторожностью[8]. Тем не менее выявленные

8. Инструменты определения размера региональной бюрократии в поперечных регрессиях, схожие с используемыми в табл. 7.3, были предложе-

ассоциации позволяют предположить, что приватизация более тесно связана с повышением производительности в тех случаях, когда происходит улучшение региональной экономической среды и дееспособности государства. Следует отметить, что воздействие доступа к рынку, идентифицированное в столбцах (1) и (2), в значительной степени является не зависимым от включения этих переменных.

## Выводы

Из множества вопросов, которые могут быть (и в разной степени были) заданы о российской приватизации, мы сосредоточили внимание на одной довольно узкой теме: какие непосредственные воздействия на производительность на уровне фирмы оказала приватизация в обрабатывающей промышленности? В предшествующих научных изысканиях, посвященных поискам ответа на этот вопрос (в ряде из них принимали участие и мы сами), решение поставленной задачи осложнялось отсутствием данных. Поэтому исследователи не имели возможности применить эконометрические методы, сравнивая «яблоки с яблоками» и контролировать различия в производительности на уровне фирмы, а также тренды, которые коррелируют с приватизацией. Несмотря на то что эмпирические исследования никогда не бывают абсолютными, мы верим, что открывшийся не так давно доступ к гораздо более подробным данным способствует использованию более хороших научных методов и получению значительно более заслуживающих доверия результатов.

Исходя из робастных результатов, полученных в этом и в более ранних наших исследованиях, мы можем уверенно утверждать, что с точки зрения воздействия приватизации на предприятия обрабатывающей промышленности Россия занимает особое место. Другие страны с переходной экономикой, относительно которых

---

ны в нашей более ранней работе (BEG 2009). Поиск аналогичных изменяющихся во времени инструментов является важной задачей будущих исследований.

у нас имеются сравнимые данные, четко и ясно демонстрируют, что приватизация и переход предприятий в руки новых отечественных и иностранных владельцев оказывает положительное воздействие на результаты хозяйственной деятельности, в то время как для России мы получили отрицательные оценки воздействия отечественной приватизации в любых спецификациях, позволяющих осуществить сравнение их результатов до и после приватизации (то есть сравнение, которое включает постоянные эффекты фирм). Низкие по величине, но статистически значимые коэффициенты позволяют предположить, что отечественная приватизация оказала отрицательный эффект на многофакторную производительность предприятий, который мы оцениваем на уровне 5%. Приватизация предприятий с переходом их в руки иностранных владельцев, напротив, характеризуется положительным расчетным эффектом. Хотя он оказался меньшим по величине, чем в других странах с переходной экономикой, в данном случае мы наблюдаем гораздо большее, по сравнению с продажей предприятий российским владельцам, качественное сходство с результатами для других стран.

Помимо воспроизводства этих базисных результатов с использованием более поздних по времени данных, мы сообщаем о новых проверках возможной зависимости воздействий на производительность от того, является ли предприятие на 100% частным или государство сохраняет за собой некий пакет его акций. Полученные результаты подтверждают гипотезу, в соответствии с которой полная приватизация приносит более хорошие эффекты, но они незначительно отличаются по величине от воздействий частичной приватизации. Даже в случае полной приватизации расчетный эффект является отрицательным и статистически значимым. Кроме того, мы сообщаем о результатах изучения вопроса о том, действительно ли приватизированные предприятия демонстрируют тенденцию систематически занижать свои отчеты о продажах, по сравнению с государственными компаниями (в большей степени, чем в других странах), что помогло бы объяснить уникальный результат российской приватизации, основываясь на эмпирических данных и расчетах. Данные

обследования показывают, что российские приватизированные предприятия не занижают отчеты о продажах значительно больше, чем фирмы в других странах. Нет доказательств того, что разрыв в отчетности между частными и государственными компаниями в России является особенно большим. Сравнивая российские показатели с результатами других стран, мы приходим к выводу о том, что гипотеза о занижении отчетных данных не позволяет объяснить различия между странами с переходной экономикой.

Получив доступ к данным вплоть до 2005 г. (последний год, за который имеются данные, необходимые для наших расчетов), мы имеем возможность установить нечто большее, чем самые последние тренды эффективности приватизации в России. Прежде всего, мы обнаружили, что после 2002 г. расчетные воздействия отечественной приватизации на производительность ежегодно демонстрировали четко выраженную тенденцию к росту. В соответствии с этим анализом, в 2005 г. эффективность российской отечественной приватизации достигла уровня, схожего с тем, который наблюдался в первые годы приватизации (как правило, на 5–10 лет ранее) в избранных нами для сравнения восточноевропейских странах. В то же время результаты для 2005 г. указывают на некоторое снижение эффективности иностранной приватизации. Возможно, оно было обусловлено возрастанием в последние годы неопределенности относительно прав собственности.

Усилия, направленные на то, чтобы лучше понять результаты российской приватизации, привели нас к анализу региональных вариаций. Мы обнаружили, что расчетные эффекты отечественной приватизации варьируются в широком диапазоне. В ряде регионов оценки воздействий на производительность оказались близкими к восточноевропейским, но во многих других территориальных образованиях имели место отрицательные расчетные эффекты. Эти структурные вариации тесно и надежно ассоциировались с численностью сотрудников в региональных органах исполнительной власти. Они представляют собой часть российского государства в наибольшей степени вовлеченную в регулирование, лицензирование, разрешения и создание инфра-

структуры — области, представляющие особый интерес для проходящих через реструктуризацию фирм. Тесно коррелируют с эффективностью приватизации такие показатели, как численность населения региона и уровень урбанизации, но едва ли не все остальные переменные оказались «ни при чем». В частности, анализ данных показал отсутствие сколько-нибудь заметной связи между эффективностью приватизации и подушевым доходом, долей в общем объеме производства добычи полезных ископаемых, климатом, образованием, транспортом, удаленностью от государственных границ, концентрацией производства и занятости, а также рядом политических показателей.

Наши результаты, основывающиеся на эффективности региональной приватизации, исчисленной как среднее за послеприватизационный период в целом, свидетельствуют и об отсутствии корреляции между приватизацией и местоположением региона в России по оси Восток-Запад. Однако, рассматривая изменение регионального эффекта во времени, мы открываем для себя интересный сдвиг: регионы, расположенные на западе России демонстрируют растущую положительную эффективность приватизации. Изучая этот визуальный результат с помощью эконометрических методов, мы показываем возрастающую со временем важность такого детерминанта эффективности региональной приватизации, как близость территориального образования к Москве. Примечательно, что даже в тех случаях, когда мы включали в эти панельные регрессии постоянные региональные эффекты, значение и значимость расчетного коэффициента бюрократии оставалось близким к результатам анализа поперечной регрессии.

Совокупность полученных результатов позволяет нам предложить более нюансированный взгляд на приватизацию в России, чем воззрения ее критиков и ее сторонников. Первоначальное воздействие передачи предприятий в руки отечественных владельцев принесло сплошные разочарования, хотя в некоторых частях страны приватизированные фирмы показывали ожидавшийся рост производительности. Однако с течением времени воздействия российской приватизации на про-

изводительность по своему знаку и уровню начали приближаться к тем, которые значительно раньше уже были продемонстрированы в других странах. При этом наибольшую эффективность стала демонстрировать приватизация в расположенных к западу от Урала регионах с более хорошим доступом к рынку. Изначально Россия стояла особняком, но постепенно она превратилась в более «нормальную страну» (Shleifer and Treisman 2005), по крайней мере в узком смысле эффективности приватизации.

Конечно, полученные нами результаты отнюдь не означают окончание полемики о российской приватизации. Некоторые из ее участников могут сказать, что десятилетие — это слишком долгий срок для раскрытия потенциала приватизации, учитывая, что в других странах она достигла успехов значительно быстрее, а также принимая во внимание предполагаемый ущерб для демократических институтов, обусловленный замедлением процесса перехода России к рыночной экономике. Другие будут утверждать, что с точки зрения истории разница между тремя годами и десятилетием ничтожна и в конечном итоге приватизация принесла ожидаемый эффект. Эмпирическое исследование приватизации не способно разрешить эти нормативные дебаты, но мы надеемся, что наши результаты по крайней мере обеспечат более надежную доказательную базу, независимо от заявлений, с которыми будут выступать участники дискуссии.

## Библиография

Эрроу, Кеннет Дж., и др. 1996. «Новая экономическая политика для России», *Независимая газета*, 1 июля. (Краткое изложение см. в: Michael D. Intriligator, “A New Economic Policy for Russia”, *Economics of Transition* 5[1], 1997.)

Åslund, Anders. 1995. *How Russia Became a Market Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Åslund, Anders. 2007. *Russia’s Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Black, Bernard, Reiner Kraakman, and Anna Tarassova. 2000. “Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?”, *Stanford Law Review* 52(6): 1731–1808.

Blanchard, Olivier, Maxim Boycko, Marek Dabrowski, Rudiger Dornbusch, Richard Layard, and Andrei Shleifer. 1993. *Post-Communist Reform: Pain and Progress*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Blasi, Joseph R., Maya Kroumova, and Douglas Kruse. 1997. *Kremlin Capitalism: The Privatization of the Russian Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

Brown, J. David, John S. Earle, and Almos Telegdy. 2006. "The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine", *Journal of Political Economy* 114(1): 61–99.

Brown, J. David, John S. Earle, and Almos Telegdy. 2010. "Employment and Wage Effects of Privatisation: Evidence from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine", *Economic Journal* 120(545): 683–708.

Brown, J. David, John S. Earle, and Almos Telegdy. 2011. "When and Why Does Privatization Work? Evidence from Firm-Level Data from Five Transition Economies", Unpublished manuscript.

Brown, J. David, John S. Earle, and Scott Gehlbach. 2009. "Helping Hand or Grabbing Hand? State Bureaucracy and Privatization Effectiveness", *American Political Science Review* 103(2): 264–283.

Brown, J. David, Marianne Fay, Somik V. Lall, Hyoung Gun Wang, and John Felkner. 2008. "Death of Distance? Enterprise Implications of Infrastructure Improvement in Russia", EIB *Papers* 13(2): 126–147.

Business Environment and Economic Performance Survey. 1999. Available at http://beeps.prognoz.com/beeps/Home.ashx.

Djankov, Simeon, and Peter Murrell. 2002. "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey," *Journal of Economic Literature* 40(3): 739–792.

Earle, John S., and Saul Estrin. 1996. "Employee Ownership in Transition". In *Corporate Governance in Central Europe and Russia: Insiders and the State,* ed. Roman Frydman, Cheryl W. Gray, and Andrzej Rapaczynski. Budapest: World Bank and CEU Press, 1–61 .

Earle, John S., and Saul Estrin. 1997. "After Voucher Privatization: The Structure of Corporate Ownership in Russian Manufacturing Industry", CEPR Discussion Paper 1736.

Earle, John S., Saul Estrin, and Larisa Leshchenko. 1996. "Ownership Structures, Patterns of Control, and Enterprise Behaviour in Russia". In *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia*, ed. Simon Commander, Qimiao Fan, and Mark E. Schaffer. Washington, DC: World Bank, 205–252.

Freedland, Chrystia. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*. London: Crown Business Books.

Frydman, Roman, Andrzej Rapaczynski, and John S. Earle. 1993. *The Privatization Process in Russia, Ukraine, and the Baltic States*. London: CEU Press.

Gehlbach, Scott. 2006. "The Consequences of Collective Action: An Incomplete-Contracts Approach," *American Journal of Political Science* 50(3): 802–823.

Gehlbach, Scott. 2008a. *Representation Through Taxation: Revenue, Politics, and Development in Postcommunist States*. New York: Cambridge University Press.

Gehlbach, Scott. 2008b. "What Is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway State-Building", *Czech Sociological Review* 44(6): 1189–1197.

Goldman, Marshall. 1997. "The Pitfalls of Russian Privatization", *Challenge* 40(3): 35–49.

Hanushek, Eric A. 1974. "Efficient Estimators for Regressing Regression Coefficients", *American Statistician* 28(2): 66–67.

Hill, Fiona, and Clifford G. Gaddy. 2003. *Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Intriligator, Michael D. 1994. "Privatization in Russia Has Led to Criminalisation", *Australian Economic Review* 27(2): 4–14.

Lieberman, Ira W. 2008. "The Rise and Fall of Russian Privatization". In *Privatization in Transition Economies: The Ongoing Story*, ed. Ira W. Lieberman and Daniel J. Kopf. Amsterdam: Elsevier Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, 137–172.

McFaul, Michael. 1995. "State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia", *World Politics* 47(2): 210–243.

Megginson, William L., and Jeffrey M. Netter. 2001. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature* 39(2): 321–389.

Miller, Jeffrey B., and Stoyan Tenev. 2007. "On the Role of Government in Transition: The Experiences of China and Russia Compared", *Comparative Economic Studies* 49(4): 543–571.

Pistor, Katharina. 1995. "Privatization and Corporate Governance in Russia: An Empirical Study". In *Privatization, Conversion, and Enterprise Reform in Russia*, ed. Michael McFaul and Tova Perlmutter. Boulder, CO: Westview Press, 69–84.

Radygin, Alexander. 1996. "Privatization in Russia: Hard Choice, First Results, New Targets", unpublished manuscript, Institute for Economy in Transition, Moscow.

Rodrik, Dani. 2006. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature* 44(4): 973–987.

Roland, Gérard. 2001. "Corporate Governance and Transition Economies: Lessons from Transition". In *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, ed. Boris Pleskovic and Nicholas Stern. Washington, DC: World Bank, 331–352.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia after Communism", *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 151–174.

Stiglitz, Joseph. 2000. "Quis Custodiet Ipsos Custodes? Corporate Governance Failures in the Transition", Annual European World Bank Conference on Development Economics, Paris.

Webster, Leila M., Juergen Franz, Igor Artimov, and Harold Wackman. 1994. “Newly Privatized Russian Enterprises”, World Bank Technical Paper 241.

Zhuravskaya, Ekaterina. 2007. “Whither Russia? A Review of Andrei Shleifer’s A Normal Country”, *Journal of Economic Literature* 45(1): 127–146.

# Часть II
# *Институты и управление*

# ГЛАВА 8

ЛЕОНИД ПОЛИЩУК

# Функционирование институтов*

Институциональная реформа составляет суть перехода к рыночной экономике. После распада бывшего СССР Россия столкнулась с труднейшей задачей построения практически на пустом месте важнейших институтов рыночной демократии. Как ожидалось, это позволит стране эффективно использовать свой огромный потенциал, включая богатейшие природные и человеческие ресурсы.

В России процесс перехода к рынку сопровождался всплеском интереса экономистов к исследованиям институтов (в немалой степени он был вызван трудностями и противоречиями посткоммунистических реформ). Быстрый рост публикаций по этой теме предоставил убедительные теоретические и эмпирические свидетельства тесной связи между институтами и экономическим развитием. Со временем первоначальный энтузиазм, сопутствовавший институциональной реформе, воспринимавшейся как чудодейственное средство решения проблем, развития, сменился более взвешенным подходом. Тем не менее в научной литературе сохранялось едва ли не всеобщее согласие в том, что «миром правят институты» (Rodrik 2004).

---

* Автор хотел бы поблагодарить Майкла Алексеева, Рината Меняшева, Сатоси Мицобату, Тимура Натхова, Виктора Полтеровича, Жерара Ролана, Андрея Яковлева и Ольгу Васильеву за участие в обсуждениях и комментарии. Автор выражает искреннюю признательность за поддержку Центра фундаментальных исследований НИУ Высшая школа экономики. Выраженные мнения и оценки принадлежат автору и не обязательно разделяются перечисленными людьми и организациями.

Российский опыт полностью согласуется с этим суждением. Спад переходного периода в экономике России оказался одним из самых продолжительных и глубоких в регионе, а движущей силой последующего экономического роста стали, в первую очередь, сырьевые отрасли, в то время как в обрабатывающем секторе сохранялся упадок. Зависимость России от глобальных рынков сырьевых товаров, а также недостаточная реструктуризация и нехватка инвестиций в остальных секторах народного хозяйства обусловили узкую базу и неустойчивость экономического роста, что привело к возникновению многочисленных социальных и экономических диспропорций. Первопричиной этих системных проблем было несовершенство институтов — в большинстве международных рейтингов России до недавнего времени отводились места в нижней части, если не у самого дна, международных ранжирований. Более чем через два десятилетия после начала институционального строительства в России ее важнейшие институты, призванные обеспечить функционирование рынка, оцениваются как неудовлетворительные, права собственности не имеют должной защиты, а демократия по-прежнему носит в значительной мере условный характер.

В этой главе мы анализируем движущие силы и результаты институциональных изменений в России, а также экзогенные факторы, оказавшие влияние на этот процесс. Его конкретные формы были обусловлены культурой, ресурсным изобилием и экономическим неравенством, что иллюстрируется рядом примеров. Далее мы рассматриваем политическую экономию институциональных изменений в России, уделяя особое внимание стимулам политических и экономических элит в отношении институциональных и политических реформ. При этом мы проводим различие между двумя широкими кластерами институтов, предложенное Д. Асемоглу, С. Джонсоном и Дж. Робинсоном (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001), а именно между институтами *частной собственности* и *извлечения ренты*. К первым относятся институты, которые с точки зрения общества являются общественными благами, поскольку они обеспечивают всеобщую защиту экономических и политических прав. Вторые же являются «клубными благами»

для привилегированных элит. Многое указывает на то, что в посткоммунистический период истории России институты изъятия ренты часто вытесняли и замещали институты частной собственности.

В следующем параграфе представлены различные показатели институционального развития России. Затем мы рассматриваем начальный период российских реформ, когда превалировали ожидания спонтанного развития институтов защиты частной собственности и других ключевых институтов; мы объясняем, почему этим ожиданиям не суждено было сбыться. Далее анализируется взаимосвязь между институтами и экономическим ростом или отсутствие таковой. Результаты этого анализа иллюстрируются на примере децентрализации институционального строительства в 1990-е гг. Затем мы обращаемся к 2000-м гг., когда в России наблюдался экономический рост, несмотря на то что качество институтов оставалось при этом низким. Причиной тому было «ресурсное проклятие» — отрицательное воздействие природных богатств России на ее политические и экономические институты. В последующем разделе анализируются различные формы нецелевого использования институтов в России. Мы рассматриваем также воздействие глобального кризиса 2008 г. на российские экономические институты и обсуждаем роль, которую сыграло российское общество в процессе институциональных преобразований. В заключительном параграфе представлены выводы из проделанного анализа.

## Институциональные показатели России

Измерения и оценки различных институциональных характеристик начали проводиться несколько десятилетий назад. Изначально предполагалось, что полученная информация будет учитываться при принятии финансовых и инвестиционных решений, но довольно скоро она нашла применение и в научных исследованиях. Сегодня доступны десятки индексов, оценивающих уровни защиты прав собственности, верховенства закона, инвестиционный климат, качество государственного управления, развитие рынков, состояние демократии,

политических прав и свобод и т. д. В некоторых случаях адекватность и точность этих показателей ставится под сомнение (Glaeser et al. 2004; Bardhan 2005), но в своем большинстве они демонстрируют тесную корреляцию друг с другом (Tabellini 2008a) и могут применяться как весьма надежные индикаторы уровня качества институтов.

Начиная с середины 1990-х гг. Всемирный банк осуществляет проект «Индикаторы качества государственного управления», задачей которого является обобщение и агрегирование результатов различных институциональных исследований, которые проводятся многочисленными международными и неправительственными организациями, научно-исследовательскими центрами, экспертами, наблюдающими за развитием и рынками различных стран, и т. д. (Kaufman, Kraay, and Mastruzzi, 2010). Институциональные показатели, которые учитываются в этом проекте, подразделяются на шесть категорий: право голоса и подотчетность власти обществу (политические права и свободы), политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность государственного управления, качество регулирования, верховенство закона (показатель помимо прочего учитывает защиту прав собственности) и контроль над коррупцией.

«Индикаторы качества государственного управления» свидетельствуют об ухудшении в России качества институтов, обеспечивающих политические и экономические права — несмотря на их изначально неудовлетворительное состояние в середине 1990-х гг., эти институты еще более деградировали в следующем десятилетии. Состояние российских институтов полностью противоречит былым ожиданиям, согласно которым нарождающиеся и развивающиеся институты будут постепенно набирать силу в процессе адаптации, обучения, возникновения эффекта масштаба, растущего доверия к институтам и по другим причинам. Мы стали свидетелями противоположной тенденции — Россия вошла в число 20–25% стран мира с наихудшими показателями качества институтов. Институциональная динамика наглядно свидетельствует о том, что Россия постепенно отходит от институтов «открытого доступа»

(open access order) (Норт, Уоллис и Вайнгаст 2011; North, Wallis, and Weingast 2009), имеющих важное значение для устойчивого экономического роста и общественного благосостояния.

Не столь разочаровывающей была динамика индекса эффективности государственного управления. Его повышение до среднего уровня в глобальном рейтинге отражает происходившее в 2000-е гг. укрепление российского государства. Первоначально тенденцию к повышению демонстрировал и индекс качества экономического регулирования, но в последние несколько лет его значение неуклонно снижалось, что означало утрату большинства положительных достижений прошлых лет. Наглядным свидетельством проблем с государственным управлением стала неспособность обуздать коррупцию — в 2009 г. Россия скатилась к нижнему децилю соответствующего рейтинга, незначительно опережая лишь наиболее коррумпированные страны мира.

Эти выводы подтверждаются институциональными показателями из других источников (некоторые из них используются при расчете Индикаторов качества государственного управления). Так в Мировом рейтинге экономической свободы Института Фрейзера Россия занимает 84-е место из 141 государства, уступая большинству стран с переходной экономикой (Gwartney, Hall, and Lawson 2010). Институт Фрейзера довольно позитивно оценивает уровень защиты прав собственности в России (68-е место), но по экономическому регулированию отводит стране всего лишь 117-е место.

Правозащитная организация *Фридом хаус* характеризует российскую политическую систему как консолидированный авторитарный режим; в 2002–2010 гг. ее оценки по таким показателям, как избирательный процесс, независимость средств массовой информации, судебная власть и предотвращение коррупции устойчиво снижались (Freedom House 2011). Соответственно уменьшалась и общая оценка уровня демократии в стране; по этому показателю Россия занимает 5-е место снизу из 30 государств с переходными экономиками. Наконец американский Фонд «Наследие» отводит России 143-е место из 179 стран по экономической свободе (третий снизу показатель среди европейских стран) (Miller

and Holmes 2011). Столь безрадостные оценки отражают слабую защищенность прав собственности, плохое исполнение контрактов, повсеместную коррупцию, волокиту, огосударствление экономики и общественной жизни, непредсказуемый инвестиционный климат и другие характерные признаки неэффективных институтов.

По качеству институциональной среды в «Докладе о глобальной конкурентоспособности» Всемирного экономического форума России отводится 118-е место из 139 стран (Schwab 2011); к числу наиболее проблематичных национальных институтов относятся защита прав собственности (128-е место), бремя государственного регулирования (128-е место), независимость судебной системы (115-е место) и разрешение хозяйственных споров (114-е место). Согласно этому докладу основной проблемой, затрудняющей ведение хозяйственной деятельности в России, является коррупция.

Несколько источников специализируются на измерениях институциональных показателей исключительно в переходных и развивающихся странах. Индекс преобразований Бертельсмана описывает динамику экономических и политических институтов в 128 странах мира (за исключением зрелых рыночных демократий) начиная с 2002 г. (Bertelsmann Stiftung 2010). При исчислении значения индекса учитываются показатели устойчивости демократии, верховенства закона, участия в политической жизни, развития рынка, конкуренции, прав собственности и т. д. В докладе Фонда Бертельсмана политические и экономические институты России характеризуются как слабые, что стало основанием для отнесения страны в группу «государств, проводящих ограниченные преобразования». В этой группе стран третьего мира и переходных государств Россия занимает место в середине рейтинга. Еще более пессимистичной является оценка государственного управления и политики: в рейтинге 2010 г. по этим показателям Россия занимала 107-е место из 128 стран.

Наконец, начиная с 1998 г. «Доклад о переходном процессе» ежегодно публикует и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) (EBRD, 2010). В соответствии с используемой в докладе методикой институты посткоммунистических стран оцениваются исследовате-

лями по шкале от 1 до 4 баллов (1 = отсутствие или незначительные изменения по сравнению с командной экономикой, 4 = соответствие стандартам развитой рыночной экономики). Согласно последним имеющимся показателям, оценки российской приватизации варьируются в диапазоне 3–4 баллов, но государственное управление и реструктуризация предприятий — 2+. Аналогичным образом если либерализация цен получает оценку 4, то политика в области конкуренции — 2+ (мы вернемся к этим различиям далее в этой главе).

При расчете упомянутых выше индексов использовались различные методики и источники данных. Несмотря на это, все они рисуют одну и ту же картину в значительной степени дисфункциональных институтов и пробуксовывающих реформ. Этот вывод подкрепляется и неспособностью России привлечь сколько-нибудь крупные инвестиции в экономику. Напротив, на протяжении большей части переходного периода имела место массовая утечка капитала. Поскольку капитал отличается высокой чувствительностью к качеству институтов, то его хронический чистый отток является сигналом и симптомом серьезных нерешенных проблем в институциональной структуре.

Относительно недавним свидетельством институциональной слабости России стала утечка уже не только финансового, но и человеческого капитала. По консервативной оценке Аудиторской палаты России, только за последние несколько лет из страны эмигрировали 1,25 млн человек; это количество уехавших сопоставимо с исходом после большевистской революции 1917 г. При этом большинство эмигрантов — молодые, хорошо образованные люди или состоявшиеся предприниматели, не доверяющие институтам родной страны и стремящиеся применить свои умения и таланты где-либо за ее пределами. Основную же массу иммигрантов составляет неквалифицированная рабочая сила из соседних с Россией постсоветских государств, неспособная компенсировать отток человеческого капитала.

Нынешнее «институциональное болото» образовалось в результате процесса, в котором мы можем выделить два самостоятельных этапа — 1990-е гг., характеризующиеся слабым государством и в основном спонтанно

развивавшимися институтами, и 2000-е гг., когда политически консолидированное, укрепившееся государство начало играть гораздо более активную роль в институциональном строительстве. К сожалению, ни одна из этих моделей не привела к созданию функциональной институциональной структуры.

## «Органически» растущие институты

В начале 1990-х гг. программа реформ в России предусматривала решение двух важнейших задач: (1) отказ государства от участия в распределении ресурсов и от собственности на производственные активы и (2) создание институтов, способствующих развитию рынков, защищающих права собственности и обеспечивающих исполнение контрактов, а также корректирующие провалы рынка. В начальный период реформ в течение нескольких лет слабое, разобщенное и не имеющее необходимого опыта правительство страны было неспособно решить сложную задачу институционального строительства. Поэтому правительство сосредоточилось на решении первой задачи, не требовавшей сильной административной власти. Ожидалось, что институциональный пробел, оставшийся после осуществления этой стратегии реформы, будет заполняться «органически», когда необходимые институты «прорастают» снизу, в ответ на потребности частного сектора (Boycko, Shleifer, and Vishny 1995). Эти ожидания в определенной степени соответствовали теории и истории институциональных изменений (Норт 1997; North 1990).

Центральным элементом данной стратегии была массовая и быстрая передача производственных активов, до той поры находившихся в государственной собственности, частным владельцам. Однако эта передача осуществлялась в отсутствие правовых и регулятивных институтов, необходимых для защиты частной собственности. Ожидалось, что будет лучше доверить создание института прав собственности прямым выгодополучателям данного института, чем полагаться на разобщенную власть, не имевшую ни должных знаний, ни необходимых ресурсов.

Однако этому сценарию не суждено было воплотиться в жизнь по целому ряду политико-экономических причин, которые не были должным образом учтены сторонниками спонтанного возникновения института прав собственности. Приватизация привела к тому, что бóльшая часть производственных активов, включая отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых, — составлявшие основную ценность тогдашней российской экономики — оказались в руках небольшой группы частных лиц, так называемых олигархов (Guriev and Rachinsky 2005). Нами было показано в (Polishchuk and Savvateev 2004; Polishchuk 2012), что столь высокая степень неравенства в распределении активов влечет за собой два важнейших последствия. С одной стороны, значительно упрощается решение проблемы коллективных действий, возникающей при создании новых институтов, но в то же самое время возникает значительный разрыв между предпочтениями держателей «контрольных пакетов» в институциональной реформе и общественными потребностями. Очевидно, что небольшой группе влиятельных и богатых людей гораздо легче прийти к согласию относительно совместных действий[1], чем создать широкую коалицию, которая выступала бы в защиту прав собственности. К сожалению, концентрация богатства ведет к повышению для олигархов привлекательности присвоения ренты по сравнению с производительной деятельностью, создающей новую ценность. Олигархи тем самым де факто переходят в оппозицию к тем, кто стремится к созданию экономического порядка открытого доступа, основанного на одинаковых для всех правилах игры и защищенных правах собственности.

В резко поляризованных обществах довольно часто возникают конфликты интересов между элитами и массами по поводу институциональных режимов (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001). Первые заинтересованы в институтах, облегчающих изъятие ренты и перераспределение и экспроприацию богатства; такого рода ин-

1. Необходимые обществу институты, в том числе защита прав собственности, аналогичны общественным благам, и их создание совместными усилиями может натолкнуться на проблему «безбилетника» (free-riding).

ституты создают выгоду для элит, но ведут к ухудшению положения общества в целом, так как оказывают отрицательное воздействие на производственную деятельность (Rajan and Zingales 2003). Напротив, институты частной собственности благоприятствуют умножению богатства и выгодны обществу в целом.

Заинтересованность элит в социально неэффективных институтах объясняется ростом доходов при расширении масштаба в борьбе за ренту. Рассмотрим простейшую модель, иллюстрирующую это расхождение предпочтений общества и его наиболее обеспеченной группы (Polishchuk 2012). Предположим, что некий институт характеризуется фиксированными издержками доступа и создает ренту для тех, кто способен оплатить «входной билет». Институты частной собственности поддерживают минимальные фиксированные издержки, что гарантирует всеобщий к ним доступ; следовательно, отсутствует и рента. Напротив, институты, открывающие возможность извлечения ренты, поддерживают высокие фиксированные издержки, которые способны оплачивать только самые богатые. Приобретая тем самым доступ к этим институтам, «члены клуба» получают возможность извлечения высокой ренты. Последняя изымается у всех остальных членов общества. Безвозвратные издержки, сопровождающие эту передачу ренты, обусловливают социальную неэффективность институтов такого рода.

Обозначим капитал, имеющийся у определенного агента, как $K$, а полезность, которую он извлекает из института $(s, r)$, где $s$ — постоянные издержки, $r$ — норма доходности активов пользователя института, как $U(s, r; K) = rK + u(s)$. В данном случае $u(s)$ — выигрыш от некапитальных активов за вычетом постоянных издержек; функция $u$ является монотонно убывающей. В двух различных институциональных условиях $(s_1, r_1)$ и $(s_2, r_2)$, когда $s_2 > s_1$, $r_2 > r_1$, достаточно богатый агент будет всегда отдавать предпочтение второй комбинации; более того, свойство однократного пересечения подразумевает, что если агент, располагающий капиталом $K$, отдает предпочтение $(s_2, r_2)$ перед $(s_1, r_1)$, то те же самые предпочтения будут иметь и все прочие агенты с капиталом $K' > K$.

Таким образом, в рассматриваемом нами случае капитал служит фактором сортировки, под воздействием которого предпочтения элит склоняются в пользу неэффективных институтов, благоприятствующих погоне за рентой. Предположим, что в оптимальном режиме прав собственности постоянные издержки находятся на минимальном уровне $s_0 \geq 0$, а норма доходов на капитальные активы равняется $r_0$. При несовершенной защите прав собственности рента $r - r_0$ превышает рыночную норму доходности и покрыть более высокие издержки входа $s > s_0$ способны только достаточно богатые агенты.

Рассмотрим общество, состоящее из двух классов — элиты и масс, где элиты составляют долю $\alpha$ единичного континуума агентов и располагают капиталом на душу населения $K_1$; доля масс в численности населения составляет $1 - \alpha$, а располагаемый ими душевой капитал удовлетворяет отношению $K_2 < K_1$. Совокупный капитал в экономике равняется $K = \alpha K_1 + (1 - \alpha)K_2$. При несовершенной защите прав собственности $s > s_0$, $r > r_0$ институт извлечения ренты $(s, r)$ влечет за собой совокупные потери благосостояния в размере:

$$\Delta = r_0 K + u(s_0) - rK - u(s) > 0.$$

Если элиты отдают предпочтение погоне за рентой перед полностью защищенными правами собственности, то их сравнительная оценка этих двух институциональных режимов противоположна общественной:

$$rK_1 + u(s) > r_0 K_1 + u(s_0).$$

Эти два условия могут быть переформулированы следующим образом:

$$(r - r_0)(K_1 - K) > \Delta > 0.$$

Таким образом, если погоня за рентой оказывается значительно более выгодной, чем производственная деятельность, и при этом имеет место глубокое неравенство в распределении активов, так что принадлежащий элитам капитал значительно превышает средний для экономики показатель, элиты отдают предпочтение несовер-

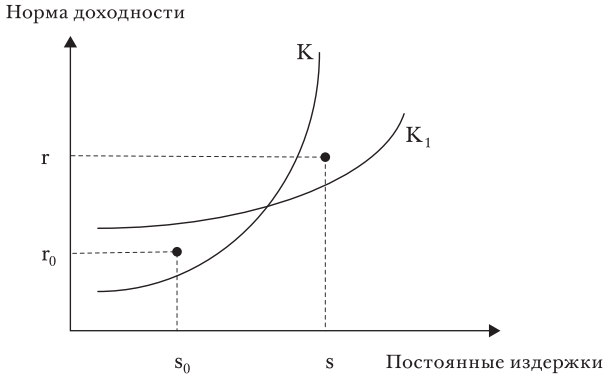



РИС. 8.1. Поляризация предпочтений относительно защищенных прав собственности

шенной защите прав собственности (рис. 8.1). Другими словами, неприятие элитами защиты прав собственности обусловлено «олигархической» структурой экономики и неэффективными технологиями производства. Очевидно, что на протяжении большей части переходного периода в России имели место оба этих условия.

Более детальная спецификация модели подтверждает, что в случае очень глубокого неравенства в распределении активов наиболее богатые собственники всегда предпочитают неполную защиту прав собственности. Если эта группа использует свое политическое влияние для формирования режима прав собственности, нет никаких оснований ожидать, что массовая приватизация приведет к органичному возникновению защищенных прав собственности (Polishchuk and Savvateev 2004). Незащищенность прав собственности в России на протяжении 1990-х гг. и в дальнейшем полностью согласуется с этим выводом. Симптоматично, что на незащищенность прав собственности жаловались не олигархи (за единственным исключением печально известного дела нефтяной компании «ЮКОС»), но в основном владельцы малых и средних фирм, а также миноритарные акционеры (Goldman 2003).

Еще один важный урок, который можно извлечь из неудачи с установлением в России режима защищенных прав собственности, заключается в том, что исход

институциональных реформ зависит от распределения активов в обществе. Казалось бы, распределительные аспекты не важны для успеха реформ, утверждающих права собственности, поскольку можно сослаться на теорему Коуза, согласно которой первоначальное распределение активов, если оно окажется неэффективным, может быть в дальнейшем скорректировано посредством обмена объектами собственности. Эта логика, однако, неявно предполагает, что первоначально распределенные права собственности являются полностью защищенными и их возможный обмен сопряжен с низкими трансакционными издержками. Российский опыт демонстрирует, что первоначальное распределение активов имеет важное значение, так как оно способно оказать значительное воздействие на фактическую защищенность прав собственности и доверие к данному институту. В обществах с глубоким неравенством, для того чтобы защитить свои права собственности, элиты предпочитают универсальной защите прав собственности институты извлечения ренты (Engermann and Sokoloff 2000; Acemoglu, Johnson, and Robinson 2002), и эти их предпочтения препятствуют завершению рыночных реформ, останавливая их на полпути (Hellman 1998). В частично реформированной экономике возникает множество источников и возможностей извлечения ренты (в силу незащищенности прав собственности, рыночной власти, размытости границ между государственным и частным секторами и т. д.), что могло побудить элиты сохранять «промежуточный» институциональный режим. Это и объясняет значительные расхождения в показателях российского переходного периода, измеряемых ЕБРР — страна получила относительно высокие оценки по приватизации и экономической либерализации, но ей не удалось перейти к эффективной политике в сфере поддержания конкуренции и создать институты контроля над корпорациями, что позволило бы ограничить возможности погони за рентой.

Соответственно Дж. Хеллман указывает на то, что главные угрозы преобразованиям заключались не в возможности массовых протестов и поражения правительства реформаторов на выборах (что было распространенным явлением в странах Центральной и Восточной

Европы, первыми вступивших на путь трансформации), но в преднамеренном сохранении элитами ситуации частичного реформирования, характеризующейся значительными структурными и институциональными деформациями. Часто можно услышать, что правительство должно быть ограждено от общественного мнения, поскольку это облегчило бы осуществление болезненных программ реформ. Но в реальной жизни демократическая ответственность и подотчетность властей позволяет контролировать элиты и избавиться от политических препятствий на пути преобразований. В России на протяжении большей части переходного периода демократические институты функционировали со значительными сбоями, и институциональная структура страны остается незавершенной и по сей день.

Еще один механизм зависимости институтов от предыстории включает в себя политические риски, обусловленные тем, что общество воспринимает приватизацию как в высшей степени несправедливую (об этом свидетельствуют данные периодически повторяющихся опросов общественного мнения), что создает угрозу ревизии прав собственности. Такого рода политические риски могли бы быть смягчены экономическим ростом, в ходе которого владельцы активов создавали бы посредством инвестиций и эффективного менеджмента хорошо оплачиваемые рабочие места. В этом случае высокий трудовой доход стал бы компенсацией для тех, кто был обделен в процессе приватизации, что способствовало бы принятию *status quo* обществом. Однако такой исход отнюдь не является гарантированным в силу множественности равновесий. В одном из таких равновесий экономический рост и создание рабочих мест в частном секторе способствуют повышению защищенности прав собственности, что привлекает дополнительные капиталовложения, в результате чего частные инвестиции и защита прав собственности «подпитывают» друг друга. В другом равновесии экономический спад и массовая бедность приводят к возникновению высоких политических рисков, что ведет к снижению уровня защищенности прав собственности, выводу активов и бегству капитала. Следствием этого становится углубление рецессии, сокращение трудовых доходов

и дальнейшее снижение уровня защищенности прав собственности.

Перейдем на более формальный язык. Рассмотрим единичный континуум экономических агентов, характеризующийся макроэкономической производственной функцией $Y = F(K, L)$, где каждый агент $x \in [0, 1]$ располагает единицей труда и $k(x)$ единиц капитала, часть которого $\tilde{k}(x)$ инвестирует в экономику; оставшаяся часть активов направляется на потребление или зарубежные капиталовложения. В подобной экономике рыночная заработная плата $w$ равняется $F_L(\tilde{K}, 1)$, где $\tilde{K} = \int_0^1 \tilde{k}(x)dx$. Если капитал и труд являются взаимодополняющими факторами, то отток капитала (или потребление) ведет к сокращению объема основного капитала, инвестированного в экономику и снижению уровня заработной платы, следствием чего становится уменьшение ценности *status quo* для большинства агентов. Соответственно, повышается привлекательность пересмотра режима неравного распределения прав собственности, так как отсутствие капитальных активов у масс не компенсируется адекватным трудовым доходом. Эти риски, в свою очередь, усиливают вывод капитала из экономики, в результате чего устанавливается равновесие более низкого уровня с еще менее устойчивыми правами собственности и минимальными инвестициями с высокой нормой доходности, позволяющей получить достаточную премию за высокие политические риски[2].

Нами было показано, что если первоначальное распределение капитальных активов является достаточно эгалитарным, то возникает единственное равновесие, в котором весь капитал инвестируется в экономику, политические риски отсутствуют, а права собственности полностью защищены (Polishchuk 2009a). Глубокое неравенство в собственности на капитальные активы создает равновесие низкого уровня, что соответствует положению, имевшему место в России в 1990-е гг., когда эконо-

2. Согласно К. Хофф и Дж. Стиглицу, богатые отдают предпочтение недостаточной защите прав собственности внутри страны и возможности экспорта капитала, что позволяет им воспользоваться более эффективной защитой прав собственности в зарубежных странах (Hoff and Stiglitz 2004).

мический спад и политическая нестабильность привели к созданию порочного круга с низким качеством институтов[3].

## Несовершенные институты и отсутствие экономического роста

Тесная связь качества институтов и экономического развития твердо установлена, однако направление причинной зависимости между первыми и вторым остается предметом оживленных дискуссий. В соответствии с получившей широкое признание *институциональной гипотезой* экономический рост является результатом функционирования надлежащих институтов (Easterly and Levine 2003; Rodrik 2004), в то время как сторонники противоположной *гипотезы развития* настаивают на существовании обратной зависимости. Изучая экономический и политический аспекты переходного периода в России, мы находим фактические свидетельства в пользу обеих гипотез. Проблемы с недостаточным объемом инвестиций, медленной реструктуризацией и экономическим развитием принято приписывать плохим институциональным условиям в России. В то же самое время не вызывает сомнений, что длительная глубокая депрессия 1990-х гг. оказала сильное отрицательное воздействие на качество институтов и прогресс в осуществлении реформ.

Такая же причинно-следственная связь присутствует и в механизме зависимости от траектории реформ, рассмотренном в предыдущем разделе (сомнительные права собственности и общее низкое качество институтов вызывают отток капитала и сокращение объема инвестиций, что усугубляет политическую нестабильность и незащищенность прав собственности). Еще один пример неблагоприятного воздействия спада в экономике на институциональное качество — предпринимавшиеся в России попытки децентрализации экономической реформы.

---

3. Стратегиям российских фирм, направленным на уменьшение дефицита легитимности и «искупление первородного греха» сомнительной приватизации, посвящена работа Т. Фрая (Frye 2006).

Хроническая неспособность центральных властей осуществить необходимые преобразования в общегосударственном масштабе стала в середине 1990-х гг. стимулом к избранию альтернативной стратегии. Ожидалось, что лидерство в осуществлении институциональной реформы возьмут на себя регионы страны, которые будут осуществлять реформы «снизу». Данный подход основывался на идее «федерализма, сохраняющего рынки» (Weingast 1995), когда регионы конкурируют своими институциональными режимами за мобильные факторы производства, в первую очередь за привлечение инвестиций. Это соперничество создает стимулы к реформам на региональном уровне. Ожидалось, что, откликаясь на такие стимулы, регионы будут обеспечивать защиту прав собственности и другие составляющие хорошего инвестиционного климата. Важным преимуществом данного подхода должны были стать локальные эксперименты в институциональной и политической сферах, которые позволили бы адаптировать стратегию реформ к местным условиям[4]. Ожидалось, что мощные стимулы, направленные на привлечение мобильных ресурсов, «подстегнут» конкурентный отбор и быстрое распространение успешных региональных политик по всей стране. Дополнительным аргументом в пользу такого подхода было успешное использование схожей стратегии децентрализации в Китае (Weingast, Qian, and Montinola 1995).

К сожалению, передача ответственности за осуществление реформы регионам не принесла ожидавшихся результатов (Polishchuk 2001). Лишь немногие регионы попытались установить у себя либеральные экономические режимы, и со временем интерес к таким режимам уменьшился. Гораздо более широкое распространение получили режимы, в которых региональные администрации имели возможность по собственному усмотрению вмешиваться в частный сектор для ограничения конкуренции и доступа в регионы «чужих» фирм, чтобы

4. Большое количество неудач с применением стандартного пакета реформ привело к осознанию необходимости приспособления стратегий преобразований к специфическим экономическим, социальным и культурным условиям (Stiglitz 1999).

обеспечить непрозрачные выгоды местным торгово-промышленным группам, так или иначе аффилированным с властями региона. Как и ожидалось, регионы действительно довольно часто выступали с различными правовыми и политическими инициативами. Некоторые из них быстро подхватывались в других частях страны, однако во многих случаях этот процесс конкурентного отбора способствовал распространению весьма сомнительных нововведений, таких как установление контроля над ценами, инвестиционные и торговые барьеры, необеспеченные региональные облигации, вмешательство в сферу полномочий федерального правительства и т. д. Пожалуй, наибольшим разочарованием стала неудача с защитой прав собственности. Широкое распространение получили нарушения прав инвесторов и несоблюдение региональными властями своих же собственных обещаний.

В целом предоставление регионам лидерства в реформах не внесло ожидаемого вклада в совершенствование институтов и экономический рост. В действительности оно стало серьезным источником политической нестабильности и фактором продолжения спада. Российский федерализм 1990-х гг. не столько сохранял, сколько подавлял рынки.

Неудача децентрализации институциональной реформы в России может объясняться политическими и экономическими причинами. В политических объяснениях указывается на отсутствие централизованного политического контроля (Blanchard and Shleifer 2000) и слабость федеральных институтов, являющихся неотъемлемой составляющей сохраняющей рынок федеральной модели.

Анализ российского опыта позволяет сделать вывод о сильной взаимодополняемости общегосударственных и региональных институтов: в отсутствие координирующих ограничений на общенациональном уровне региональный произвол в институциональном строительстве может оказаться «убийственным» для экономического роста. Региональные инициативы сами по себе не способны «залатать прорехи», возникающие в ключевых сферах институционального строительства на федеральном уровне. Кроме того, региональный по-

литический процесс оказался весьма уязвимым к вмешательству в него локальных групп интересов (Yakovlev and Zhuravskaya 2009), что вело к установлению симбиотических отношений между ключевыми предприятиями и отраслями в экономике регионов с одной стороны и региональными администрациями с другой. Данная практика сохраняется по сей день, что ведет к значительным экономическим потерям в государственном и частном секторах (Shleifer and Vishny 1994).

Возможно, не менее важное значение имели макроэкономические условия осуществления децентрализованной реформы. В отсутствие глубоко укорененного верховенства закона региональные режимы прав собственности становятся эндогенным выбором территориальных администраций, и доверие к обязательствам последних в отношении прав инвесторов зависит от оценки затрат и выгод выполнения и нарушения данных ранее обещаний. Санкции за нарушение администрацией своих обязательств состоят в отказе частных инвесторов от дальнейших инвестиций в регионе. Тяжесть таких санкций зависит от текущего положения в национальной экономике — имеет ли место инвестиционный бум (как это было в Китае) или страна переживает затяжной кризис капиталовложений (как это было в России в 1990-х гг.). Если происходит массовый приток инвестиций в народное хозяйство, то отказ от будущих капиталовложений чреват большими экономическими убытками, в то время как в периоды спада потенциальными потерями можно легко пренебречь. Другими словами, в быстро растущей экономике инвестиционная репутация региона является в высшей степени ценным активом, в то время как в периоды стагнации ее значение резко снижается[5], следствием чего становятся существенно отличающиеся друг от друга перспективы с точки зрения «эндогенного верховенства закона».

В модели, представленной в одной из наших работ для иллюстрации воздействия экономического ро-

5. В то же время усилия по повышению инвестиционной репутации региона на фоне отрицательной инвестиционной репутации страны в целом, скорее всего, не принесут желаемого результата, поскольку большая часть перспективных инвесторов воспримет их просто как «шум» (Tirole, 1996).

ста («эффект масштаба») на уровень доверия к обязательствам относительно соблюдения прав инвесторов, рассматривается экономика, состоящая из двух секторов — традиционного и современного (Polishchuk 2009a). При этом потребность во внешних инвестициях испытывает только второй сектор. Для данного объема $K$ капиталовложений в современный сектор инвесторы должны иметь достаточную уверенность в соблюдении своих прав собственности, характеризуемую вероятностью $\pi = \pi_D(K)$ ненарушения этих прав. Доходы от капиталовложений должны быть достаточно высокими, обеспечивая адекватную премию за риск, связанный с возможной экспроприацией. Предполагая убывающую отдачу от инвестиций, мы приходим к выводу, что функция $\pi_D(K)$ (полученная, например, с помощью модели оценки капитальных активов) является монотонно *возрастающей* — более высокая прибыльность относительно скромных инвестиций способна компенсировать более высокие риски экспроприации. В данном случае мы имеем дело с *кривой спроса*: она показывает ожидаемый инвесторами уровень защиты прав собственности для данного объема капиталовложений. Кривая спроса отражает воздействие институтов на инвестиционную деятельность и в конечном счете на экономический рост.

*Кривую предложения*, которая описывает обратное воздействие экономических условий на институты, можно получить следующим образом. Если региональные власти экспроприируют частные капиталовложения, то инвесторы отказываются от дальнейших капиталовложений. В этом случае невозможно восполнить амортизацию первоначально инвестированного капитала, и современный сектор региональной экономики будет недокапитализированным. В таком случае повышается значение традиционного, менее капиталоемкого сектора экономики. Он становится своего рода «подушкой безопасности», смягчающей для региона последствия бойкота со стороны инвесторов.

Когда власть прагматически взвешивает затраты и выгоды нарушения своих обязательств перед инвесторами, ее решение зависит от горизонта планирования, характеризуемого ставкой дисконтирования. Чем более «бли-

зорукой» является власть, тем менее надежны ее обещания относительно прав собственности. Можно показать, что пороговый уровень ставки дисконта, отделяющий экспроприацию от неэкспроприации повышается вместе с увеличением объема инвестированного капитала и уменьшается вместе с производительностью традиционного сектора. В случае асимметричной информации, когда инвесторы *ex ante* не знают коэффициент дисконтирования власти, с которой им приходится иметь дело, но имеют определенные ожидания относительно распределения этого коэффициента, оценка вероятности того, что права инвесторов будут соблюдаться, увеличивается вместе с ростом объема инвестируемого капитала. В результате мы получаем кривую предложения $\pi = \pi_S(K)$, которая ставит защищенность прав собственности в зависимость от масштаба инвестиционной деятельности[6]. Эта кривая также является монотонно возрастающей; вследствие чего возможна множественность равновесий (Rodrik 1991).

В некоторых равновесиях риски экспроприации отсутствуют; инвесторы не ожидают нарушения своих прав, и эти ожидания рациональны — крупные объемы инвестиций повышают значимость современного сектора, побуждая региональные власти воздерживаться от экспроприации. В этих состояниях равновесия капитал, который получают региональные экономики, соответствует их инвестиционным возможностям $\bar{K}$. Другие состояния равновесия характеризуются нехваткой инвестиций и высокими политическими рисками — в этих случаях рациональным является восприятие региональной экономики как опасной для инвестиций, а надбавкой за риск выступает высокая доходность инвестиций, которые все-таки сделаны несмотря на значительные риски (рис. 8.2 (а)).

Во множестве упорядоченных по Парето равновесий возможен *провал координации:* в равновесии низкого уровня инвесторы скептически оценивают перспективу защиты своих прав, ограничивая объем капиталовложений. Оппортунистическая власть, в свою очередь,

6. О схожих эффектах в налогообложении и обслуживании государственного долга см.: (Persson and Tabellini 2000).

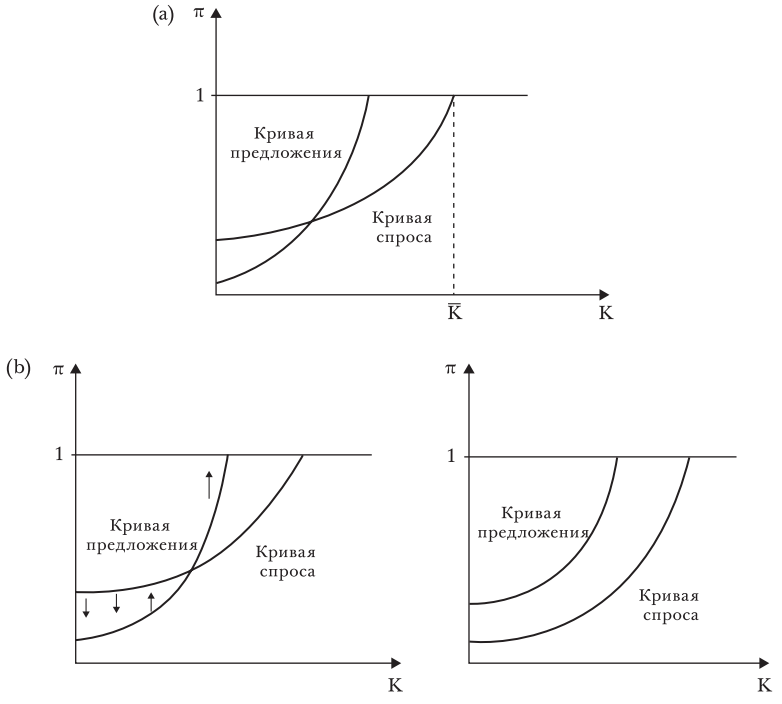



РИС. 8.2. Множественное равновесие и эндогенное верховенство закона

не имеет достаточных стимулов соблюдать права инвесторов, так как не ожидает, что честность будет надлежащим образом вознаграждена. Таким образом, в состоянии равновесия низкого уровня экономическая стагнация и незащищенность прав собственности подпитывают друг друга.

Конфигурация равновесия зависит при прочих равных от условий, сложившихся в традиционном секторе, который в российских регионах включает в себя, как правило, отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых и сырьевой продукции. Более высокая производительность в традиционном секторе сдвигает вниз кривую предложения (обеспечивая «мягкую посадку» в случае бойкота со стороны инвесторов и делая инвестиции в современный сектор региональ-

ной экономики не столь важными)[7]. В то же время более производительный сектор подталкивает вверх кривую спроса. Это делает современный сектор, который должен конкурировать с традиционным за местные ресурсы менее прибыльным, что ведет к уменьшению надбавки за риск. Все это оказывает воздействие на соотношение риска и доходности, вследствие чего инвесторы повышают требования к защите прав собственности. Сочетание этих двух эффектов способно элиминировать более привлекательные равновесия, и экономика попадает в ловушку незащищенных прав собственности и минимальных инвестиций, осуществляемых вне традиционного сектора (рис. 8.2 (б)). Этот пример иллюстрирует отрицательное воздействие природных ресурсов на качество институтов, известное как «институциональное ресурсное проклятие»[8]. Обращая внимание на причинно-следственную связь между состоянием экономики и институтами, А. Шлейфер и Д. Трейсман приходят к выводу, что Россия является «обычной страной», для которой степень несовершенства экономических, правовых и политических институтов соответствует уровню экономического развития. Институциональное несовершенство и трудности переходного периода были сравнимыми для стран с сопоставимым доходом на душу населения (Shleifer and Treisman 2005). Будучи страной со средним по мировым меркам уровнем доходов, Россия оказалась предсказуемо несовершенной демократией с высоким уровнем неравенства и концентрацией богатства (клановый капитализм), подверженной коррупции и финансовой нестабильности.

Важно и то, что ни одна из этих серьезных проблем неспособна была воспрепятствовать экономическому, политическому и институциональному прогрессу страны в будущем. Проблески надежды были различимы даже в период спада и последовавшего за ним финан-

---

7. В целом само существование сырьевого сектора ведет к снижению значения и ограничению масштаба инвестиций в экономику — «природный капитал вытесняет материальный капитал» (Gylfason and Zoega 2006, 1110).

8. Роль природных ресурсов в формировании российских институтов рассматривается ниже в этой главе. Другая модель несостоятельности координации инвестора в переходных экономиках рассматривается в статье Р. Лабана и Х. Вольфа (Laban and Wolf 1993).

сового кризиса. Хотя, олигархи не стеснялись в средствах, приобретая свои состояния, и во многих случаях нарушали права миноритарных акционеров, принадлежавшие им компании демонстрировали более высокие результаты, чем предприятия, остававшиеся под контролем государства. Быстро росла и капитализация частных компаний (см. также Guriev and Rachinsky 2005). К началу 2000-х гг. в России уже существовали все основные институты рыночной демократии, которые, как ожидалось, в соответствии с гипотезой развития, должны были улучшаться в процессе экономического роста. Наступившее затем десятилетие высоких темпов роста позволило эмпирически проверить данную гипотезу, которая, однако, вплоть до настоящего времени не нашла подтверждения.

## Рост в отсутствие институтов

Поворотным пунктом в макроэкономической динамике России стал кризис 1998 г., приведший к краху финансовой системы и отказу государства от исполнения долговых обязательств, когда национальная валюта потеряла три четверти своей стоимости. Кризис тем не менее оказал сильное оздоравливающее воздействие на экономику. Девальвация рубля способствовала резкому повышению конкурентоспособности российских предприятий, а наличие простаивавших в период спада переходного периода крупных производственных мощностей позволило обеспечить первоначальное увеличение объема выпуска в отсутствие капиталовложений или с незначительными инвестициями.

Наступивший в результате кризиса экономический «отскок» продолжался в течение почти десятилетия, чему благоприятствовали небывало высокие цены на нефть и природный газ — в это время средние темпы роста российской экономики превышали 7% в год. Несмотря на то что основными движущими силами роста оставались отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых, доходы в этих отраслях распространялись на экономику в целом, что нашло выражение в более чем двукратном увеличении реальных доходов

населения и трехкратном увеличении реальной заработной платы. Устойчиво развивался финансовый сектор, а фондовый рынок вырос ни много ни мало на 2000% (Guriev and Tsyvinski 2010), движимый, в числе прочего, иностранными инвестициями и массовыми международными заимствованиями.

Восстановление экономики, обусловленное политической и социальной стабильностью, привело к расширению горизонтов планирования в частном и государственном секторах, а также усилению в «низах» общества и экономики требований об установлении общих для всех и предсказуемых правил игры (Яковлев 2007). Нарождавшийся средний класс рассматривался как естественный источник спроса на эффективное государственное управление и продолжение реформ.

Одновременно происходила консолидация до тех пор ослабленного и разобщенного государства. Исполнительная власть установила жесткий контроль над законодательной деятельностью с помощью правящей партии, вскоре получившей конституционное большинство в парламенте. Региональные губернаторы, находившиеся в предшествовавшие годы в первых рядах оппозиции Кремлю, были «поставлены на место» посредством отмены прямых губернаторских выборов на местах. Тем самым высшие руководители регионов превратились в назначенцев федеральной власти. Улучшение экономических условий способствовало значительному росту популярности президента России, вставшего у руля новой централизованной политической системы, получившей известность как «вертикаль власти». В результате при осуществлении давно назревших реформ В. В. Путину пришлось столкнуться со значительно меньшими ограничениями, чем его постоянно подвергавшемуся критике предшественнику (Treisman 2010).

В соответствии с гипотезой развития, сочетание указанных благоприятных условий должно было привести к осязаемому институциональному прогрессу, движимому устойчивым ростом. Действительно, в начале 2000-х гг. была осуществлена масштабная налоговая реформа, позволившая упростить правила взимания налогов, снизить налоговые ставки и расширить базу налогообложения. Вскоре после этого была осуществлена

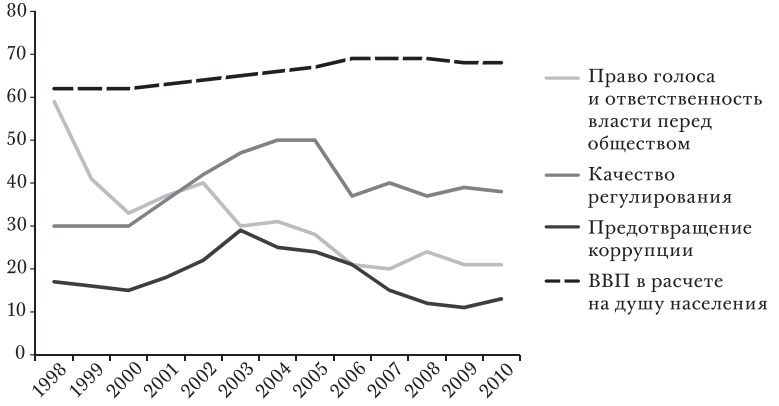



РИС. 8.3. Качество институтов и экономический рост после 1999 г.

реформа, направленная на дерегулирование экономики, что позволило ограничить бюрократическое давление на российский частный сектор. Удалось добиться значительно большей, чем ранее, макроэкономической стабильности, сохранявшейся на протяжении большей части 2000-х гг. Недостижимой целью оставалось лишь снижение инфляции до целевых показателей. Принятие Гражданского, Земельного и Трудового кодексов позволило значительно приблизиться к созданию в России новой правовой структуры, соответствующей потребностям рыночной экономики.

Однако реальный прогресс измеряется не существующими «на бумаге» институтами, а эффективностью их фактического функционирования на местах, которая начала заметно снижаться. На протяжении большей части рассматриваемого периода индексы качества институтов либо стагнировали на низком уровне (в некоторых случаях — после кратковременного повышения), либо снижались. По ряду важных показателей Россия начала *отход* от основанной на верховенстве закона рыночной демократии. Данные опросов, проводившихся в производственном секторе, свидетельствовали о возрастающем значении личных связей с должностными лицами различных уровней (Yakovlev 2006) и быстром разрастании коррупции, превратившейся в важнейшее

препятствие для ведения бизнеса в России (Frye 2010). Таким образом, качество институтов *не соответствовало* экономическому росту в России: экономические и институциональные тенденции расходились, а не сближались друг с другом (рис. 8.3).

Объяснения расхождению между институтами и ростом следует искать в структуре российской экономики и соответствующих политических последствиях.

## Ресурсное проклятие

Низкие мировые цены на нефть и природный газ приблизили распад бывшего СССР (Гайдар 2006; Gaidar 2007). К тому же они были важнейшей причиной хронической слабости российской денежной системы и государственных финансов в 1990-е гг. В последующем десятилетии цены на нефть взлетели до небывало высокого уровня — с 20 долл. за баррель на протяжении большей части 1990-х гг. до примерно 150 долл. перед глобальным экономическим и финансовым кризисом 2008 г. Аналогичная ценовая динамика наблюдалась и в отношении большинства других сырьевых товаров. Сырьевые отрасли России превратились в своего рода генератор и распределитель экономической «манны небесной» для всей страны. Согласно базе данных «Богатство народов» Всемирного банка в 2001–2006 гг. получаемая от добычи и продажи нефти и природного газа в России рента, выраженная как доля в ВВП, варьировалась в диапазоне 26–37%[9]. Доходы от продажи природных ресурсов двигали вперед российскую экономику, позволив стране расплатиться по внешним долгам, создать суверенный фонд благосостояния, повысить пенсии и заработную плату в государственном секторе. В целом эти доходы в различных формах внесли огромный вклад в поддержание экономического роста и повышение благосостояния.

В то же время бум в добыче полезных ископаемых повлек за собой целый ряд экономических, социаль-

9. См. данные, полученные в рамках проекта «Богатство народов» на сайте Всемирного банка по адресу: http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations.

ных и политических проблем, известных как «ресурсное проклятие». Это понятие объединяет в себе комплекс возможных негативных последствий изобилия в стране природных ресурсов, включая «голландскую болезнь» (Gylfason, Herbertsson, and Zoega 1999). К другим проблемам, создаваемым ресурсным сектором, относятся неудачи диверсификации экономики и уменьшения чрезмерной опоры на сырьевые отрасли, а также высокая макроэкономическая волатильность, усугубление экономического неравенства, отрицательное воздействие на инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал и, не в последнюю очередь, ухудшение качества институтов и государственного управления (Brunnschweiler 2008). Ущерб от этих патологий уменьшает чистые экономические выгоды от ресурсного изобилия[10].

Отношения между институтами и природными ресурсами сочетают элементы взаимозаменяемости и взаимодополняемости. С одной стороны, более бедные страны со слабыми институтами не способны надлежащим образом использовать имеющиеся у них человеческие и прочие отличные от сырьевых ресурсы. Следовательно, *ceteris paribus*, наличие природных ресурсов принесло бы таким странам значительные выгоды (Alexeev and Conrad 2009). Наглядным примером этого эффекта замещения институтов природными ресурсами является Россия. С другой стороны, качество экономических и политических институтов воздействует на способность страны должным образом использовать имеющиеся у нее природные ресурсы (Robinson, Torvik, and Verdier 2006) и дихотомия между частной собственностью и институтами изъятия ренты объясняет различия в результатах. Ресурсное изобилие повышает ставки в борь-

10. В некоторых случаях ресурсное проклятие интерпретируется как чистые экономические потери, вызванные природными ресурсами. Факт таких чистых потерь (см. Sachs and Warner 2001) был оспорен М. Алексеевым и Р. Конрадом (Alexeev and Conrad 2009). Используя понятие «ресурсное проклятие», мы не утверждаем, что экономика России демонстрировала бы значительно более высокие результаты в отсутствие ресурсного сектора. Рассматривая неблагоприятное воздействие ресурсного изобилия на российскую экономику и политические институты, мы не пытаемся связать его масштабы с прямыми экономическими выгодами, которые приносила «ресурсная манна».

бе за ренту. Поэтому институты изъятия ренты создают «эффект замещения», когда в борьбе за ренту используются человеческие ресурсы и предпринимательской энергии, которые можно было бы применить в производительных видах деятельности (Mehlum, Moene, and Torvik 2006). О функционировании этого механизма в России свидетельствуют разрастание рядов бюрократии (согласно данным Федеральной службы государственной статистики численность чиновников в стране увеличилась с 700 000 человек в 2005 г. до 1 млн человек в 2009 г.), а также аномально высокая популярность юриспруденции и государственного управления среди студентов российских вузов, особенно по сравнению с инженерными и естественно-научными специальностями (Natkhov and Polishchuk 2012)[11].

Еще важнее влияние ресурсного изобилия на качество политических институтов. Страны с укоренившейся демократией, а также подотчетной обществу и профессиональной государственной службой получают значительные выгоды от взлета цен на сырьевые товары, поскольку они расчетливо и разумно распределяют непредвиденные доходы, инвестируя средства, полученные от продажи природных богатств в экономическую диверсификацию, развитие социальной и экономической инфраструктуры, накопление человеческого капитала (образование и здравоохранение) и/или направляют их в ответственно управляемые национальные фонды благосостояния (Guriev, Plekhanov, and Sonin 2009).

Напротив, государства с плохо функционирующими демократическими институтами в большинстве случаев неэффективно распоряжаются доставшейся им «ресурсной манной», которая может присваиваться правящими элитами или распределяться между их приближенными и сторонниками. В российской экономике, несмотря

11. Согласно данным недавнего опроса Фонда «Общественное мнение», 22% молодых россиян назвали «работодателем своей мечты» компанию «Газпром», монополию, специализирующуюся на добыче и транспортировке природного газа. На втором месте оказалась Администрация президента России, которой отдали предпочтение 12% респондентов, Министерство внутренних дел — 11%, Сбербанк (контролируемый государством крупнейший банк страны) — 10% и две крупнейшие нефтяные компании «Роснефть» и «Лукойл» (10% и 9% соответственно).

на некоторое увеличение государственных инвестиций, на протяжении всего периода времени, когда цены на нефть находились на высоком уровне, практически не наблюдалось признаков экономической диверсификации (показатель доли сырой нефти и природного газа в ВВП России и особенно в объеме экспорта, демонстрировал лишь небольшие изменения). Незначительным на фоне роста доходов от продажи сырьевых товаров были и увеличение государственных инвестиций в инфраструктуру и систему социального обеспечения. Все это указывает на отсутствие демократической подотчетности в управлении природными богатствами в России.

Посткоммунистическая политическая система России никогда не отличалась особой демократичностью. Она принадлежит к категории конкурентного авторитаризма (Levitsky and Way 2002), когда имеются формальные политические институты, используемые для формирования правительства; при этом демократические правила и процедуры массово нарушаются и подвергаются манипулированию. В 2000-х гг. демократические институты страны были *de jure* и *de facto* серьезно «поражены в правах», а свобода средств массовой информации была существенно ограничена. Совпадение этих процессов во времени со взлетом цен на сырьевые товары согласуется с эмпирически установленным пагубным воздействием природных ресурсов на демократию и подотчетность власти (Alexeev and Conrad 2011), а также на уровень свободы средств массовой информации (Egorov, Guriev, and Sonin 2009).

Типичная для нефтегосударств (Karl 1997) сильная зависимость (свыше 50%) российской системы государственных финансов от доходов от продажи природных сырьевых товаров уменьшает значение обычных налогов и ослабляет жизненно важный для демократии механизм, связывающий налогообложение и политическое представительство общества. Доходы от продажи сырьевых товаров могут отрицательно отразиться на функционировании демократии, так как органы власти имеют возможность использовать часть доходов от продажи природных богатств для манипулирования выборами и обеспечения поддержки со стороны избирателей

без улучшения качества институтов и политики государства (Robinson, Torvik, and Verdier 2006).

Данная политическая стратегия подтвердила свою эффективность и в России, где рента, связанная с нефтью и природным газом, распределяется и направляется посредством множества каналов (субсидии, завышенные издержки, взятки, корпоративные пожертвования и социальные расходы и т. д.). Во многих случаях ее распределение носит неформальный и непрозрачный характер (Gaddy and Ickes 2005). Российское общество, почти не имевшее опыта демократии, довольствовалось такого рода практикой (Rose, Mishler, and Munro 2011), и в отсутствие вертикальной (перед обществом) и горизонтальной (посредством сдержек и противовесов) подотчетности правящие элиты пользовались широкой свободой выбора институциональных режимов. Такого рода выбор осуществляется под сильным влиянием ресурсного изобилия. Таким образом, не только институты влияют на способность российской экономики усвоить сырьевые доходы, но и наоборот, эти доходы в свою очередь воздействуют на институты. «Ресурсная манна» повлияла на предпочтения элит, а те в свою очередь сформировали институты и предопределили их динамику.

Природные ресурсы повышают привлекательность для элит институтов извлечения ренты и усиливают оппозицию элит институтам частной собственности, которые ограничивали бы возможности присвоения ренты наиболее богатой и влиятельной частью общества (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001; Acemoglu and Robinson, 2006). Поэтому элиты во все большей степени воспринимают верховенство закона как препятствие, а не подспорье (Gould and Sikner 2008). Таким образом, сырьевые товары усугубили конфликт интересов по поводу институционального режима между элитами и обществом и создали новые угрозы для институтов частной собственности. Российские институциональные тренды последнего десятилетия соответствовали этой логике.

В некоторых случаях слабость или отсутствие института прав собственности обусловлено пренебрежением к ним со стороны государства, ответственного за их создание. Даже если эти институты не представляют непосредственной опасности для интересов эли-

ты, они не имеют особой ценности для «избранных». Поэтому этим институтам не уделяется особого внимания и государство направляет имеющиеся у него ресурсы на достижение других целей. Примером может служить политика государства в отношении малых и средних предприятий. Сырьевое изобилие тормозит реформы, необходимые для развития данного сектора экономики (Amin and Djankov 2009). Реформа по дерегулированию, осуществлявшаяся в начале 2000-х гг., стала единственной достойной внимания попыткой устранить многочисленные препятствия на пути развития малого и среднего бизнеса (Doing Business 2011). В результате на протяжении всего десятилетия показатели этого сектора оставались примерно на одном и том же уровне, а в конце рассматриваемого периода они начали снижаться.

Примерами институтов, пользующихся у элит низким приоритетом, являются народное образование и здравоохранение, поскольку и в России, и в других странах мира представители высших слоев общества имеют возможность получать такие услуги частным образом. Даже если эти институты имеют для правящего класса определенную ценность, элиты могут испытывать гораздо более сильные потребности в «клубных» благах, существенно важных для них самих, но не имеющих особого значения для остальных слоев общества. Если экономические интересы элит сосредоточены в сырьевых отраслях, то есть все основания полагать, что элиты будут уделять основное внимание важнейшим для этого сектора институтам и государственным факторам производства (например, финансовой инфраструктуре, нефте- и газопроводам, а также обеспечению безопасности и общественного порядка). Соответственно, другим институтам достанется меньше внимания.

Чтобы проиллюстрировать это расхождение интересов, движущей силой которого является ресурсное изобилие, рассмотрим модель экономики, состоящей из двух секторов. Первый из них образуют отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых, второй — остальные сферы экономики. Чистые объемы выпуска обоих секторов описываются производственной функцией $Y_i = F_i(G_i)$, $i = 1, 2$, где $G_i$ — инвестиции в институты и другие общественные факторы производства, необ-

ходимые для соответствующих секторов (для простоты предположим, что эти институты являются специфическими для каждого сектора и не пересекаются друг с другом). Институты финансируются из налоговых поступлений, которые собираются по фиксированной ставке $t$ (см.: McGuire and Olson 1996). Сбор налогов ввиду создаваемых ими искажений и обременений для бизнеса приводит к возникновению безвозвратного урона, который описывается мультипликатором $r(t)$.

Рассмотрим вначале случай демократически неподотчетного государства, когда институты расширяют налоговую базу, и разность между доходами от налогообложения и государственными инвестициями в институты составляет $tr(t)[F_1(G_1)+F_2(G_2)]-G_1-G_2$. Если правительство выбирает ставку налога и расходы на факторы производства $t^0, G_1^0, G_2^0$ с тем, чтобы максимизировать данное выражение, то при разумных предположениях объем инвестиций в институты не достигнет оптимальных с социальной точки зрения уровней $G_1^*, G_2^*$, которые можно было бы ожидать при демократии, когда решения принимаются в интересах всего общества. Наоборот, налоговая ставка $t^0$ превышает общественно оптимальную ставку $t^*$.

Предположим теперь, что правящий класс, который контролирует и частично присваивает государственные доходы, помимо этого имеет долю в размере $s \leq 1$ в сырьевом секторе. В этом случае его совокупный доход из всех, государственных и частных источников, составляет $tr(t)[F_1(G_1)+F_2(G_2)]-G_1-G_2+s(1-t)r(t)F_1(G_1)$. Аналогично тому, как было показано в одной из наших работ (Polishchuk 2012), мы можем утверждать, что по сравнению со ставкой налогообложения $t^0$ без доли элит в сырьевом секторе, при наличии этой доли ставка налога понизится до $\tilde{t}$; одновременно произойдет повышение инвестиций в институты в первом секторе: $\tilde{G}_1 > G_1^0$. Эти изменения согласуются с утверждением М. Макгуайра и М. Олсона о том, что в случае, когда у недемократического режима возникают непосредственные рыночные интересы, он становится чувствительнее к качеству институтов и экономической политики, и институты от этого улучшаются (McGuire and Olson 1996). В то же время в рассматриваемом нами случае имеет место и институци-

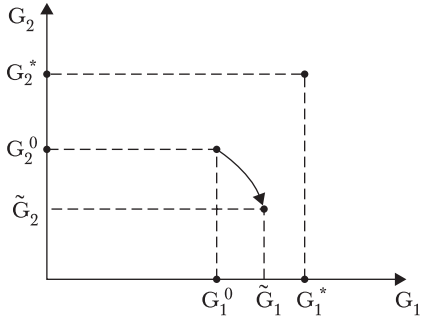



РИС. 8.4. Траектория институциональных ресурсов

ональный эффект ресурсного проклятия, поскольку происходит снижение инвестиций в институты, которые служат всей остальной экономике, до уровня еще более низкого, чем их первоначальный (и тоже недостаточный) объем, так что $\tilde{G}_2 < G_2^0$. Следствием прямой рыночной заинтересованности элит в сырьевом секторе становится снижение налоговой *ставки*, а значит и ценности для элит остальной части экономики; в результате происходит значительное уменьшение размеров *базы* налогообложения. Поэтому институтам, обслуживающим несырьевой сектор, уделяется меньше внимания и они получают меньше ресурсов. Если рассмотреть траекторию и институциональных реформ, то вдоль нее будет наблюдаться рост институтов извлечения ренты и ухудшение институтов прав собственности (рис. 8.4)[12]. Существенно важной для этого справедливости данного вывода является низкая чувствительность сырьевого сектора к институтам общего назначения рыночной экономики (Guriev, Plekhanov, and Sonin 2009).

Предсказания, полученные на основании этой модели, вполне соответствуют политическим и экономическим трендам, которые наблюдались в России в последнее десятилетие. Государство установило прямой или косвенный контроль не только над нефтяной и газовой промышленностью, но и над большей частью

12. Относительное снижение важности институтов общего назначения и общественных услуг могло компенсироваться увеличением государственных доходов в результате сырьевого бума.

всего остального сырьевого сектора. В начале 2000-х гг. в России была введена плоская шкала налогообложения доходов физических лиц по ставке 13%. Страна приступила к осуществлению крупной программы строительства и модернизации трубопроводной системы, в рамках которой стоимость европейских и азиатских проектов исчисляется в миллиардах долларов. Устойчиво росли финансовый сектор, а также расходы на охрану общественного порядка и деятельность спецслужб[13]. Далеко не столь впечатляющим было развитие экономической инфраструктуры общего назначения, страдающей от массового материального и морального износа; не было также прогресса в универсальной и общедоступной защите прав собственности[14].

## Нецелевое применение институтов

Номинально в России имеются все основные институты рыночной демократии, однако многие из них функционируют далеко не столь эффективно, как ожидалось[15]. Россия, как и ряд других переходных и развивающихся стран, демонстрирует «институциональную инвариантность» (Acemoglu and Robinson 2008), когда ре-

---

13. Во время написания этой главы был опубликован проект бюджета Российской Федерации на 2012 г., подготовленный министерством финансов страны. В соответствии с проектировками бюджета расходы на национальную безопасность и охрану общественного порядка должны были увеличиться на 37%, а оборонные расходы — на 20%. Почти все остальные категории бюджетных расходов были намечены к сокращению (Коммерсант, 7 июля 2011).

14. Даже если реформы направлены на развитие институтов частной собственности, они могут быть остановлены на полпути, лишившись механизмов осуществления, мониторинга и ресурсной поддержки. Примером может служить процесс дачной амнистии. Эта реформа была начата в 2006 г. с целью внедрения не требующего крупных затрат механизма быстрого оформления прав собственности на более чем 40 млн дач (пригородных земельных участков, *de facto* принадлежавших российским домохозяйствам). Предполагалось, что дачная амнистия будет способствовать подъему рынка загородной недвижимости, облегчит доступ к кредиту и приведет к повышению ликвидности активов домашних хозяйств. Но в отсутствие необходимых правил, технической и административной поддержки, а также политической воли реформа потерпела провал — к 2010 г. права собственности на дачные участки подтвердили менее 12% их владельцев (Khmelnitskaya 2011).

15. Данный раздел основывается на Polishchuk 2012.

формы не сказываются на существующем социальном, экономическом и политическом порядке, и вновь вводимые институты оказывают в лучшем случае незначительное воздействие на *status quo*. Одна из причин отсутствия ожидаемого вклада институтов в экономическое развитие заключается в том, что институты *используются нецелевым образом*, когда мотивы и характер обращения к ним имеют мало общего с предполагаемым назначением и смыслом данных институтов.

При нецелевом применении института создаваемые им возможности используются непредусмотренными способами и ради целей, не связанных с *raison d'être* данного института. Такие институты могут превратиться в источник частных выгод (ренты), получаемых оппортунистически ведущими себя агентами за счет общества в целом. В результате институты перестают служить общественным интересам, вопреки первоначальному замыслу, и превращаются в средства перераспределения, что нередко ведет к чистым потерям экономической эффективности и общественного благосостояния.

В многообразии нецелевого применения институтов удается обнаружить некоторые сходные особенности, что позволяет предложить следующую типологию. Во-первых, институтами можно *манипулировать*; во-вторых, институт может *использоваться в качестве прикрытия* неблаговидной или, возможно, противозаконной деятельности; в-третьих, он может быть «*захвачен и подчинен*» определенной группой интересов.

Возможности манипулирования институтом возникают в том случае, когда его функционирование основывается на неточных и/или плохо исполняемых правилах. В этих случаях он утрачивает способность уменьшать степень неопределенности посредством подачи достоверных сигналов о ненаблюдаемых признаках и поведении экономических агентов. По мере увеличения количества нарушителей общество постепенно утрачивает доверие к институту и его репутация оказывается под угрозой.

Такой исход может быть проиллюстрирован на примере российского некоммерческого сектора. Репутация некоммерческого сектора и оценка обществом качества предоставляемых им услуг зависит от соблюдения усло-

вия неприсвоения прибыли (Hansmann 1980), которое ограничивает стимулы к сокращению издержек, возможно, ценой снижения качества производимых услуг, не всегда наблюдаемого потребителями. Если соблюдение условия неприсвоения прибыли не обеспечивается должным образом, то недобросовестные операторы могут воспользоваться преимуществом правового положения и репутации некоммерческого сектора, одновременно нарушая правила, на которых основывается его образ в глазах общественности. Установившееся в результате этого «смешивающее равновесие» ведет к подрыву доверия к некоммерческому сектору и вытеснению добросовестных некоммерческих организаций искателями ренты (Полищук 2007). Злоупотребления своим статусом со стороны российских некоммерческих организаций с целью уклонения от налогов и отмывания денег, а также их использование как политического орудия, привели к резкому увеличению отчетности и повышению иных нормативных и контрольных требований. В результате ряды российских некоммерческих организаций значительно поредели, так как издержки соответствия новым правилам оказались запретительно высокими.

Аналогичные процессы наблюдались до недавнего времени в сфере высшего образования в России. Едва ли не главной причиной быстрого роста негосударственных вузов (являющихся по своему юридическому статусу некоммерческими организациями) и коммерциализации государственных учебных заведений было стремление к материальной выгоде. Острая конкуренция между вузами привела к драматическому падению качества образования, поскольку популярной конкурентной стратегией стало снижение академических стандартов и возможность получения диплома ценой минимальных затрат времени и сил студентов — разумеется, при условии внесения платы за обучение. Данное обстоятельство поддерживало экстенсивный рост сектора высшего образования до невиданного никогда прежде уровня, но способности института высшего образования приумножать человеческий капитал был нанесен значительный урон (Полищук 2010).

Институты могут подвергаться манипуляциям со стороны тех, кто использует недостатки законодательства.

Законы представляют собой «неполные контракты» и во многих случаях они оставляют в правовом поле открытые для интерпретации «серые» области; эти пробелы в законодательстве заполняются судами и регуляторами (Pistor and Xu 2003). Если предлагаемая интерпретация непоследовательна или ошибочна, неполнота законов делает их уязвимыми к нецелевому применению, когда соблюдается буква закона, но при этом грубо нарушается его дух и замысел. Иллюстрацией манипулирования институтом может служить использование российских законов о банкротстве (Полтерович 2001; Polishchuk 2008). Институт банкротства несостоятельных должников по своему замыслу должен защищать интересы кредиторов и способствовать повышению эффективности корпоративного управления, но на практике его нецелевое использование позволяет корпоративным рейдерам осуществить захват экономически состоятельного бизнеса, вывести его активы или использовать иные формы передела собственности. Россия пережила настоящую волну «заказных банкротств», объектами которых становились экономически состоятельные фирмы, тогда как убыточные и обремененные долгами производства, в отношении которых процедура банкротства по ее замыслу и должна была применяться, оставались незатронутыми.

Российская интерпретация корпоративной социальной ответственности прекрасно иллюстрирует нецелевое использование законных институтов для прикрытия сомнительных действий. В соответствии с современным пониманием социально ответственной деятельности корпорации нередко добровольно финансируют социально значимые проекты сверх того, что предусматривается налоговым законодательством или регуляторами, а также материально поддерживают различные благотворительные начинания. Такое поведение позволяет завоевать лояльность социально ответственных потребителей или может быть ответом на давление граждан, озабоченных той или иной общественной проблемой. В России же широкое распространение получила практика нецелевого использования корпоративной социальной ответственности представителями государственной власти для принуждения компаний к финансированию

внебюджетных проектов и программ, или в качестве разменной монеты в негласных соглашениях между предприятиями и чиновниками по установлению преференциального доступа к рынкам, ресурсам или контрактам на поставки продукции (Polishchuk 2009b). Такого рода практики могли оказать отрицательное воздействие на экономическую эффективность и общественное благосостояние (Shleifer and Vishny 1994).

Посредническая деятельность — еще один пример использования института в качестве прикрытия. Посредники востребованы в силу своей способности снижать трансакционные издержки различных обменных сделок (причем не только в добросовестных, но и в противоправных сделках, когда посредник берет на себя криминальную часть сделки, после чего становится недоступным для преследования) (Яковлев, 2007). Посредники в числе прочего оказывают содействие частным лицам в преодолении административных барьеров, используя при этом преимущества специализации и экономии от масштаба. Однако в интересах своих клиентов они могут также прибегать к коррупции, радикально сокращая при этом коррупционные издержки и риски (Lambsdorff 2002; Полищук, Шестоперов и Щетинин 2008).

По всей видимости, наиболее известным способом нецелевого использования института является его захват, когда институт переходит под контроль группы интересов, которая зависит от данного института (Stigler 1971). В России известно множество хорошо документированных примеров захвата таких ключевых институтов, как экономическое регулирование, арбитражные суды и суды общей юрисдикции, местные органы власти и т. д. (Hellman, Jones, and Kaufmann 2003; Polishchuk 2004; Slinko, Yakovlev, and Zhuravskaya 2005; Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya 2007; Yakovlev and Zhuravskaya 2009; Frye 2010).

## Институты и кризис

Как известно, кризисы являются катализаторами институциональных реформ — они наглядно выявляют накопившиеся диспропорции, застарелые проблемы и узкие

места. В периоды кризисов возникает ощущение неотложной необходимости перемен. Кризисы расшатывают политическую базу правящих и привилегированных групп, противостоящих переменам. Наконец, они способствуют созданию коалиций, выступающих за реформы (Drazen 2000).

Глобальный экономический и финансовый кризис 2008 г. еще раз подтвердил это правило. Развитые и развивающиеся страны откликнулись на происходившие события целым «веером» разнообразных политических решений, многие из которых выходили далеко за рамки оперативных антикризисных мер и носили характер долгосрочных институциональных изменений. Регион переходных экономик также оказался вовлеченным в эти общие для всего мира усилия; страны Центральной и Восточной Европы предприняли шаги, направленные на экономическую реструктуризацию посредством повышения эффективности судебной системы, и процедур банкротства, снижению высоты барьеров входа на рынок, облегчения доступа к финансированию и т. д. (Doing Business 2011).

Кризис нанес по России более сильный удар, чем по любой другой стране из «Большой двадцатки» — темпы роста упали с 5% в 2008 г. до –8% годом позже. Основной причиной столь резкого сокращения был крах глобальных цен на сырьевые товары и (в который раз) однобокая структура российской экономики.

Непосредственный отклик на кризис в виде различных антикризисных мер оказался в России своевременным и эффективным, особенно с точки зрения защиты финансовой системы. Казалось бы, за этими первоначальными шагами должны были последовать институциональные или структурные реформы, направленные на устранение коренных причин уязвимости России перед внешними экономическими шоками. К сожалению, практически никаких реформ такого рода не последовало (Guriev and Tsyvinski 2010). В послекризисный период основной приоритет государства состоял не в осуществлении реструктуризации, но в недопущении преобразований во имя сохранения стабильности в обществе. Неэффективные предприятия и отрасли получили передышку за счет повышения импортных пошлин и круп-

ных субсидий; государственное финансирование активной политики на рынке труда составляло всего лишь одну седьмую часть от общего объема средств, направленных в «реальный сектор» (Guriev and Tsyvinski 2010). Компаниям было дано понять, что им следует продемонстрировать социальную ответственность, сохраняя занятую на предприятиях рабочую силу; в противном случае к ним могли быть применены различные санкции. В то же время такой надежный антикризисный инструмент, как инвестиции в общественную инфраструктуру, практически не использовался, несмотря на всю остроту проблем в инфраструктурных отраслях.

Не были предприняты и сколько-нибудь значительные шаги, направленные на улучшение защиты прав собственности, упрочение верховенства закона и содействие конкуренции; вместо этого «[российское] государство продолжает играть важную, а в некоторых областях возрастающую, роль в экономике, прежде всего (но не только), в стратегических секторах и банковской сфере» (EBRD 2010, 138). Пожалуй, нигде зависимость от административных инструментов не проявляется так наглядно, как в подходе российского государства к экономической модернизации — предполагается, что основными источниками инноваций будут уполномоченные на то государственные компании (например, корпорация «Роснано») или институциональные анклавы (проект «Сколково»). Для продвижения инноваций в остальной экономике было учреждено квазигосударственное Агентство стратегических инициатив, призванное оказывать индивидуальную поддержку отдельным инноваторам.

Демонстрируемое российским правящим классом нежелание использовать для преодоления кризиса такой инструмент, как давно назревшая институциональная реформа, может быть объяснено в рамках теории запаздывающей модернизации, предложенной Д. Асемоглу и Дж. Робинсоном (Acemoglu and Robinson 2006). Для осуществления реформ необходимо заручиться поддержкой элит. Модернизация обещает им немалые выгоды благодаря росту экономики, значительной долей которой владеют представители элит. Однако использование таких средств осуществления модерниза-

ции, как повышение социальной и пространственной мобильности, улучшение защиты экономических прав, более интенсивная конкуренция и ослабление государственного контроля, способно привести к повышению рисков для политического *status quo*, в результате чего правящие элиты могут потерять свои привилегии. Поэтому решение об осуществлении реформ или об отказе от преобразований отражает выбор между экономическими выгодами и политическими рисками для элит.

Если говорить о России, то с точки зрения элит модернизация принесла бы им относительно скромные экономические выгоды — как уже отмечалось, сырьевой сектор, в котором сосредоточены интересы элит, не особенно чувствителен к качеству экономических институтов общего назначения, и модернизация едва ли существенно повысит его ценность. Что касается политических рисков, то, как считают Асемоглу и Робинсон, элиты склонны пренебречь ими в политических режимах двух типов: когда правящая группа уверена в устойчивости своего положения и не опасается незначительной «турбулентности», вызванной реформами, либо наоборот, когда политическая система высококонкурентна и отказ от реформ даст ценные козыри политическим оппонентам. Современная Россия не относится ни к первой, ни ко второй категории. «Вертикаль власти» успешно прошла через наиболее острую фазу кризиса и не подвергается прямым политическим вызовам, но ее устойчивость и сама жизнеспособность обусловлены сохранением экономического процветания, которое наблюдалось в России на протяжении последнего десятилетия. Низкое качество существующих институтов и сохраняющаяся зависимость от волатильных сырьевых рынков ставят под сомнение выполнение этого условия, не говоря уже о нарастающих экономических и социально-демографических диспропорциях. Хрупкость *status quo* обусловливает нежелание власти принимать на себя дополнительные риски подлинной институциональной модернизации и экономической реструктуризации до тех пор, пока она не будет вынуждена пойти на преобразования под давлением общества.

## Институты и общество

Институциональная реформа 1990-х гг. в значительной степени контролировалась олигархами, а преобразования, осуществлявшиеся в 2000-е гг. — правящими элитами. Ни одна из этих групп не представляла должным образом общество в целом и не стремилась к удовлетворению общественных потребностей в институтах «открытого типа», включая защиту частной собственности. Часто утверждается, что наилучшей политической предпосылкой для осуществления реформ является политическая либерализация, которая позволила бы «хорошо информированному и наделенному соответствующими правами обществу выбрать свой собственный путь экономической реформы и свой собственный набор рыночных институтов» (Gould and Sikner 2008, 744). Какую роль в обозримом будущем сыграет или могло бы сыграть российское общество в институциональной реформе?

С точки зрения результатов функционирования институтов и осуществления реформы очень важное значение могут иметь нормы, ценности и модели поведения людей, в своей совокупности образующие культуру общества. Культура составляет основу социального капитала — способности общества к коллективным действиям и самоорганизации (Патнэм 1996; Putnam 1993; другими компонентами социального капитала являются доверие, а также социальные сети и ассоциации). Формальные институты и социальный капитал служат достижению схожих целей — они устанавливают правила игры в обществе (Норт 1997; North 1990) и координируют индивидуальные действия. Таким образом, есть все основания полагать, что социальный капитал и формальные институты являются взаимозаменяемыми и недостаток первого может быть компенсирован более энергичной институциональной реформой (Knack and Keefer 1997). В то же время в современной литературе (см. обзор в Menyashev and Polishchuk 2011) появляется все больше свидетельств, согласно которым социальный капитал способствует повышению эффективности государственных учреждений и качества общественных услуг, *дополняя* тем самым формальные институты.

Механизмы такого рода взаимодополняемости варьируются от согласия с формальными институтами и осознания их ценности до умения должным образом применять такие институты и низового контроля за соблюдением соответствующих правил. В частности, эффективность вновь введенных законов зависит от правильного их понимания и восприятия в местном контексте, а также их согласованности с преобладающими нормами и потребностями общества и частного сектора (Cooter 1997; Berkowitz, Pistor, and Richard 2003). В случае если новые законы отвечают этим условиям, возникают стимулы к их использованию должным образом и частные лица готовы прийти на помощь государству в отстаивании и соблюдении положений права.

Данные опросов и обследования свидетельствуют о широко распространившемся в российском обществе недоверии к ключевым институтам рыночной демократии (Общественное мнение 2011; Горшков, Крумм и Петухов 2011). Доля респондентов, которые полагают, что государство должно полностью восстановить централизованное планирование, увеличилась с 16% в 1994 г. до 28% в 2011 г.; еще 41% опрошенных уверены в необходимости воссоздания государственного сектора при сохранении и упрочении экономических свобод. Согласно полученным данным 21% респондентов выступают против частной собственности (увеличение по сравнению с 16% в 2005 г.), а ее сторонниками являются 35% опрошенных (уменьшение по сравнению с 52% шесть лент назад)[16]. Около 71% опрошенных (в 2001 г. — 62%) согласны с утверждением, что простые граждане никак не могут повлиять на положение дел в государ-

16. Согласно И. А. Денисовой и ее коллегам, около 40% россиян уверены в необходимости возвращения и сохранения в государственной собственности приватизированных активов, в то время как за сохранение *status quo* выступают всего 20% населения страны (Denisova et al. 2009). Наличие у населения трудовых навыков, соответствующих требованиям рынка, способно усилить поддержку приватизации в процессе перехода к рыночной экономике, но только в случае эффективного государственного управления и развивающейся демократии. Слабость российских политических институтов является одной из причин ограниченной поддержки приватизации среди ее естественных сторонников, которые имеют возможность извлечь выгоды из рыночной экономики, основывающейся на частной собственности.

стве и все зависит от политиков и высших должностных лиц. Политическая стабильность в России обеспечивается главным образом высоким уровнем доверия к главе государства (см. также: Treisman 2010; Rose, Mishler, and Munro 2011), при этом судебная система и парламент страны пользуются у граждан в 8 раз более низким доверием, а политические партии — в 13 раз более низким, чем первое лицо. Всё вышеперечисленное свидетельствует о том, что некоторые ключевые институты России очень слабо укоренены в социальной «ткани»; тем самым они весьма уязвимы с точки зрения их подчинения групповым интересам и манипулирования последними.

Оценка институтов со стороны общества, и вытекающее из нее желание (или отсутствие такового) оказывать им поддержку на низовом уровне может зависеть от недавней исторической памяти. Если новый институт с самого начала терпит неудачу и не оправдывает положительных ожиданий, общество может отказать ему в поддержке. Это может быть проиллюстрировано на примере российской федеративной системы, не имевшей ни надежных корней в национальной политической культуре, ни глубоких и значимых исторических прецедентов (Polishchuk 1999). Лишенный надежных социальных и культурных якорей, российский федерализм оказался предрасположенным к крайностям. Если с начала и до середины 1990-х гг. федеральный центр отличала едва ли не полная беспомощность, то после изменения направления политического ветра ей на смену пришла сверхцентрализация власти.

Недостаток социального капитала способен существенно ухудшить функционирование институтов, которые в более благоприятных условиях могли бы оказаться высокоэффективными и полезными обществу. Наглядной иллюстрацией «узких мест», создаваемых дефицитом социального капитала при проведении институциональных реформ, являются российские товарищества собственников жилья (ТСЖ). ТСЖ создаются для коллективного владения и управления общей собственностью в многоквартирных жилых домах. Основные преимущества ТСЖ перед муниципальным управлением многоквартирными домами (полностью дискредитировавшим себя за прошедшие десятилетия своей неэф-

фективностью и пренебрежением нуждами жильцов) заключаются в прямой заинтересованности жильцом в хорошем содержании своего дома и наличии информации «из первых рук» о состоянии дома, необходимой для должного использования имеющихся ресурсов. Однако несмотря на эти преимущества и надежды, возлагавшиеся на институт ТСЖ, результаты его функционирования оказались весьма неоднозначными (Polishchuk and Borisova 2010). Успехи и неудачи российских ТСЖ в решающей степени зависят от коллективной способности жильцов осуществлять совместный контроль над деятельностью правления ТСЖ и управляющих компаний. Если жильцы к этому неспособны, то ТСЖ превращается в «пустую оболочку», а положение жильцов еще более ухудшается ввиду расхищения ресурсов ТСЖ неподконтрольным руководством или компаниями, взявшими на себя управление домом.

Таким образом, нехватка социального капитала во многих случаях тормозит прогресс реформ. Тем не менее имеются и примеры более активного общественного участия в процессе институциональных преобразований.

В частности, поскольку политические партии в России носят по преимуществу номинальный характер и не обеспечивают эффективного представительства общественных интересов, оставленные ими лакуны отчасти заполняют российские деловые ассоциации, которые доносят до властей информацию о потребностях и заботах частного сектора. По наблюдению У. Пайла, участие фирм, нуждающихся в защите прав собственности, особенно важно в менее конкурентных с политической точки зрения регионах России (Pyle 2009). Это свидетельствует о том, что деятельность этих ассоциаций способна замещать собой нехватку политической конкуренции. А. А. Яковлев, А. Ю. Зудин и В. В. Голикова сообщают о целом ряде успешных примеров лоббирования со стороны деловых ассоциаций, которым удалось добиться положительных изменений в решения правительства, а также об их эффективной деятельности в сфере саморегулирования и внедрения отраслевых стандартов (Яковлев, Голикова и Зудин 2011). А. А. Яковлев и А. В. Говорун показывают, что активнее других

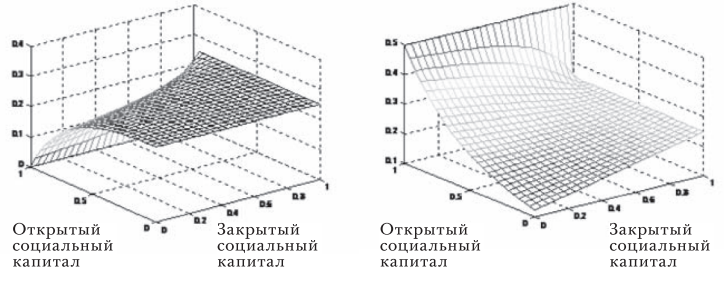
в деятельности подобных объединений участвуют динамичные инновационные компании, особенно чувствительные к качеству инвестиционного климата (Yakovlev and Govorun 2011).

Еще одной зоной роста гражданского общества в России являются местные сообщества, все чаще принимающие на себя ответственность за институциональное строительство и предоставление общественных услуг. Разочарование, вызванное бездействием региональных или муниципальных органов власти, становится движущей силой инициатив снизу. По сообщениям российских средств массовой информации, такие начинания варьируются от борьбы с лесными пожарами и реализации местными силами и средствами инфраструктурных проектов до участия представителей добровольных народных дружин в борьбе с преступными группировками. В то же самое время в некоторых российских регионах на местном уровне разворачиваются гораздо более конкурентные политические процессы, чем в общенациональном масштабе (см., например: Петров и Титков 2010). Участие в политической деятельности и осведомленность о ней полностью себя оправдывают; так, О. Г. Васильева обнаружила существование в российских регионах положительной корреляции между политической конкуренцией и предоставление общественных благ.

Два пути институционального строительства на местном и региональном уровнях — требование большей подотчетности и эффективности от местных органов власти или самостоятельное осуществление местных инициатив, замещающих собой действия власти, — предполагают различные типы коллективных действий и нуждаются в различных видах социального капитала. Как правило, местные низовые инициативы ограничены по масштабу и реализуются силами небольших сообществ, члены которых доверяют друг другу и готовы на началах взаимности действовать сообща ради общего блага. Все сказанное является характеристиками *закрытого* (bonding) типа социального капитала. Наоборот, эффективное государственное управление и подотчетность власти обществу обеспечиваются доверием и общностью ценностей в рамках широких общественных

коалиций, выходящих за социальные, культурные и экономические границы. Способность создавать такие коалиции известна как открытый (bridging) социальный капитал.

Как показывают Р. Ш. Меняшев и Л. И. Полищук, закрытый социальный капитал способен оказывать отрицательное воздействие на государственное управление и формальные институты, так как он ограничивает спрос населения на предоставляемые государством институты и общественные блага, а также делает общество безразличным к неэффективности государства и снижает таким образом политические издержки ошибок или злоупотреблений государственных чиновников (Menyashev and Polishchuk 2011). В терминологии, предложенной А. Хиршманом (Хиршман 2009; Hirschman 1970), открытый социальный капитал поддерживает «голос», т.е. политическое участие, в то время как закрытый социальный капитал предоставляет возможность «ухода» в неформальные сети и локальную взаимопомощь. В последнем случае закрытый социальный капитал становится барьером на пути к современным эффективным институтам. При достаточном запасе открытого социального капитала государство и формальные институты действуют эффективно и в закрытом социальном капитале нет особой необходимости (он «простаивает»). При острой нехватке открытого социального капитала неподотчетное государство не выполняет своих обязательств перед обществом, которому приходит-




а) Институциональные деформации б) Общественное благосостояние

РИС. 8.5. Воздействие социального капитала на институциональные деформации (слева) и общественное благосостояние (справа)

ся в таком случае рассчитывать на собственные силы и полагаться на закрытый социальный капитал как последнее средство. Наконец, в промежуточном диапазоне, когда объем открытого капитала недостаточно велик для того, чтобы обеспечить полную подотчетность государства, закрытый социальный капитал *вытесняет* открытый и оказывает в таком случае результирующее отрицательное воздействие на общественное благосостояние (рис. 8.5). Результаты эмпирического анализа, приведенные в статье Р. Ш. Меняшева и Л. И. Полищука, подтверждают эти выводы — открытый социальный капитал способствует повышению уровня муниципального управления, эффективность формальных институтов и удовлетворенность жизнью в российских городах, в то время как закрытый капитал оказывает отрицательное воздействие на все перечисленные выше показатели.

Истории успехов отраслевых ассоциаций и политической мобилизации местных сообществ сигнализируют о потенциале российского гражданского общества, позволяющем предположить, что оно способно играть более активную роль в институциональной реформе. Его наличие подтверждают и массовые политические выступления в декабре 2011 г., участники которых протестовали против фальсификаций на парламентских выборах. Примечательно, что в авангарде этих протестов шел экономически благополучный средний класс[17], в соответствии с гипотезой развития, выступивший с требованиями о верховенстве закона и предоставлении гражданам политических прав и свобод — другими словами, с требованиями о создании современных институтов, которые в большей степени соответствовали бы потребностям экономического развития России.

## Заключительные комментарии

На протяжении всех двадцати лет посткоммунистической истории России институты и экономическое развитие (или отсутствие таковых) были тесно переплетены друг с другом.

17. См.: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112274.

Россия вступила на путь посткоммунистической трансформации со слабым правительством, быстро утратившим поддержку в обществе. Политика невмешательства реформаторов основывалась на ожидании органического рождения и развития необходимых рыночных институтов как естественного результата экономических свобод. Единственной практической стратегией реформ было введение и распространение частной собственности. Эта стратегия потерпела неудачу, что соответствует исторически низкой вероятности спонтанного возникновения социального порядка открытого доступа (Норт, Уоллис и Вайнгаст 2011; North, Wallis, and Weingast 2009) и создания благоприятного институционального режима. Резкая экономическая поляризация — известный враг эффективных институтов (Engerman and Sokoloff 2000) — препятствовала созданию и распространению защищенных прав собственности, которые были вытеснены институтами изъятия ренты. Глубокий и продолжительный экономический спад, который был результатом неэффективных институтов, привел к возникновению серьезных политических рисков, что, в свою очередь, обусловило дальнейшие задержки в осуществлении реформы.

В течение первого десятилетия переходного периода произошло значительное ослабление поддержки обществом либеральной рыночной демократии и усиление государства в ответ на новые общественные настроения в пользу консолидации и стабильности, пусть даже в ущерб правам и свободам личности. Десятилетие устойчивого экономического роста открыло надежды на включение обратной причинно-следственной связи (Glaeser et al. 2004), когда эффективные институты становятся одним из результатов экономического развития. Основным препятствием, не позволившим осуществить этот сценарий на практике, стала сильная зависимость российской экономики от сырьевого сектора; институты не только не были улучшены, но существенно проиграли в качестве под воздействием «ресурсного проклятия». Правящие элиты рассматривали институты частной собственности как второстепенные и во многих случаях относились к ним как к возможной угрозе своим интересам, что предсказуемо повлекло за собой задерж-

ку в становлении этих институтов. Как и в других нефтегосударствах, в ответ на требования низов об улучшении институтов и государственного руководства политическая система обращается к популистской политике и патронажу, а также стремится ограничить политическую конкуренцию и свободы средств массовой информации.

Перспективы радикального улучшения экономических и политических институтов в России, что позволило бы обеспечить прочную основу устойчивого роста и процветания, зависят от способности общества стать носителем спроса на правовое государство, защиту прав собственности и эффективное государственное управление, а также вести диалог с политическими элитами по этим вопросам. Аналогичные требования выдвигались низами и в начале 1990-х гг., но в последние годы с ними выступили не небольшие олигархические группы, а значительно более широкие общественные коалиции. Таким образом, перспективы институциональной модернизации в России связаны с накоплением гражданской культуры (Almond and Verba 1963) и других разновидностей современного социального капитала, запас которого в стране остается недостаточным. Надежды на накопление социального капитала могут быть связаны с экономическим развитием и ростом среднего класса. Известны многочисленные примеры успешной самоорганизации в российской экономике и обществе, способствующей росту политической активности и улучшению институтов и государственного управления.

Вместе с тем следует отдавать себе отчет, что оптимистичный сценарий, когда экономический рост и накопление человеческого капитала ускоряют формирование гражданской культуры и просоциальных ценностей (Glaeser, Ponzetto, and Shleifer 2007), что, в свою очередь, положительно влияет на институты, не является заранее предопределенным. В России современные ценности, необходимые для упрочения рыночной демократии, существуют наравне с архаическими представлениями и социальным опытом (Rose 2000). Различные типы социального капитала, некоторые из которых способствуют росту эффективности институтов, а некоторые оказывают на институты отрицательное влияние, могут так или иначе замещать или вытеснять друг дру-

га, приводя к различным институциональным режимам (Tabellini 2008b). Это создает значительную неопределенность относительно институциональной системы России в средне- и долгосрочной перспективе.

## Библиография


Гайдар, Е. Т. 2006. *Гибель империи. Уроки для современной России*. М.: РОССПЭН.

Горшков, М. К., Р. Крумм и В. В. Петухов (ред.) 2011. *Двадцать лет реформ глазами россиян: опыт многолетних социологических замеров*. М.: Весь мир.

Норт, Д. 1997. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начала».

Норт, Д., Дж. Уоллис и Б. Вайнгаст. 2011. *Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества*. М.: Издательство Института Гайдара.

Патнэм, Р. 1996. *Чтобы демократия сработала*. М.: Ad Marginem.

Петров, Н. и А. Титков (ред.). 2010. *Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник*. М.: РОССПЭН.

Полищук Л. И. 2007. «Сравнительные преимущества некоммерческого сектора: теория, мировая практика и российские реалии» в: *Некоммерческий сектор. Экономика, право и управление: Доклады Международной научной конференции, Москва, 25–26 мая 2007 г.* М.: ГУ — ВШЭ.

Полищук, Л. И. 2010. «Коллективная репутация в высшей школе: анализ равновесной модели», *Журнал новой экономической ассоциации*. № 7. С. 46–69.

Полищук, Л. И., Шестоперов О. М., Щетинин О. А. 2008. «Посредники между частным сектором и государством: содействие бизнесу или соучастие в коррупции?» *Вопросы экономики*. № 3. С. 106–123.

Полтерович, В. М. 2001. «Трансплантация экономических институтов», *Экономическая наука современной России*. № 3. С. 24–50.

Общественное мнение — 2010. 2011. М.: Левада-Центр.

Яковлев, А. 2007. *Агенты модернизации*. М.: ГУ — ВШЭ.

Яковлев, А., В. Голикова и А. Зудин. 2011. «Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России», *Общественные науки и современность*. № 3. С. 26–35.

Хиршман, А. О. 2009. *Выход, голос и верность: реакция на упадок фирм, организаций и государств*. М.: Новое издательство.

Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson. 2001. “The Colonial Origin of Comparative Development”, *American Economic Review* 91(5): 1369–1401.

Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson. 2002. “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World

Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics* 117 (4): 1231–1294.
Acemoglu, D., and J. Robinson. 2006. "Economic Backwardness in Political Perspective", *American Political Science Review* 100 (1): 115–131.
Acemoglu, D., and J. Robinson. 2008. "Persistence of Power, Elites, and Institutions", *American Economic Review* 98 (1): 267–293.
Alexeev, M., and R. Conrad. 2009. "The Elusive Curse of Oil", *Review of Economics and Statistics* 91 (3): 586–598.
Alexeev, M., and R. Conrad. 2011. "The Natural Resource Curse and Economic Transition", *Economic Systems* 35 (4): 445–461.
Almond, G., and S. Verba. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Amin, M., and S. Djankov. 2009. "Natural Resources and Reform", World Bank Policy Research Working Paper 4882.
Bardhan, P. 2005. *Scarcity, Conflict, and Cooperation*. Cambridge, MA: MIT Press.
Berkowitz, D., K. Pistor, and J.-F. Richard. 2003. "Economic Development, Legality, and the Transplant Effect", *European Economic Review* 47 (1): 165–195.
Bertelsmann Stiftung. 2010. *Bertelsmann Transformation Index*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Blanchard, O., and A. Shleifer. 2000. "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia", IMF *Staff Papers* 48 (4): 171–179.
Boycko, M., A. Shleifer, and R. Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
Brunnschweiler, C. 2008. "Cursing the Blessings? Natural Resource Abundance, Institutions, and Economic Growth", *World Development* 36 (3): 399–419.
Cooter, R. 1997. "The Rule of State Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development", in *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington DC, World Bank, 191–206.
Denisova, I., M. Eller, T. Frye, and E. Zhuravskaya. 2009. "Who Wants to Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions", *American Political Science Review* 103 (2): 284–304.
Doing Business. 2011. *Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*. Washington, DC: World Bank.
Drazen, A. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Easterly, W., and R. Levine. 2003. "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 50 (1): 3–39.
EBRD. 2010. *Transition Report 2010: Recovery and Reform*. London: EBRD.
Egorov, G., S. Guriev, and K. Sonin. 2009. "Why Resource-Poor Dictators Allow Freer Media: A Theory and Evidence from Panel Data", *American Political Science Review* 103 (4): 645–668.
Engerman, S., and K. Sokoloff. 2000. "Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World", *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 217–232.

Freedom House. 2011. *Nations in Transit 2011*. Washington, DC: Freedom House.

Frye, T. 2006. "Original Sin, Good Works and Property Rights in Russia", *World Politics* 58 (4): 479–504.

Frye, T. 2010. "Corruption and Rule of Law". In *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. A. Åslund, S. Guriev, and A. Kuchins. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 79–94.

Gaddy, C., and B. Ickes. 2005. "Resource Rent and the Russian Economy", *Eurasian Geography and Economics* 46 (8): 559–583.

Gaidar, Y. 2007. *Collapse of an Empire: Lessons for Modern Russia*. Washington, DC: Brookings Institution.

Glaeser, E., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanez, and A. Shleifer. 2004. "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth* 9 (3): 271–303.

Glaeser, E., G. Ponzetto, and A. Shleifer. 2007. "Why Does Democracy Need Education?", *Journal of Economic Growth* 12 (2): 77–99.

Goldman, M. 2003. *The Privatization of Russia: Russian Reform Goes Awry*. New York: Routledge.

Gould, J., and C. Sikner. 2008. "Making Market Democracies? The Contingent Loyalties of Post-Privatization Elites in Azerbaijan, Georgia and Serbia", *Review of International Political Economy* 15 (5): 740–769.

Guriev, S., A. Plekhanov, and K. Sonin. 2009. "Development Based on Commodity Revenue", EBRD Working Paper 108.

Guriev, S., and A. Rachinsky. 2005. "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism", *Journal of Economic Perspectives* 19 (1): 131–150.

Guriev, S., and A. Tsyvinski. 2010. "Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis". In *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. A. Aslund, S. Guriev, and A. Kuchins. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 9–38.

Guriev, S., G. Yegorov, and K. Sonin. 2009. "Media Freedom in Dictatorships", *American Political Science Review* 103 (4): 645–668.

Gwartney, J., J. Hall, and R. Lawson. 2010. *Economic Freedom of the World*. 2010 Annual Report. Vancouver: Fraser Institute.

Gylfason, T., T. Herbertsson, and G. Zoega. 1999. "A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth", *Macroeconomic Dynamics* 3 (2): 204–225.

Gylfason, T., and G. Zoega. 2006. "Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investments", *World Economy* 29 (8): 1091–1115.

Hansmann, H. 1980. "The Role of Non-Profit Enterprise", *Yale Law Journal* 89 (5): 835–901.

Hellman, J. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition", *World Politics* 50 (2): 203–234.

Hellman, J., G. Jones, and D. Kaufmann. 2003. "Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies", *Journal of Comparative Economics* 31 (4): 751–773.

Heritage Foundation. 2011. *2011 Index of Economic Freedom*. Washington, DC: Heritage Foundation.

Hirschman, A. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Hoff, K., and J. Stiglitz. 2004. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies", *American Economic Revie*w 94 (3): 753–763.
Karl, T. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Boom and Petro States*. Berkeley: University of California Press.
Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington, DC: Brookings Institution.
Khmelnitskaya, E. 2011. "Legal Formalization of Property Rights: Diagnostics of the 'Dacha Amnesty' Failure", Mimeo.
Knack, S., and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251–1288.
Laban, R., and H. Wolf. 1993. "Large-Scale Privatization in Transition Economies", *American Economic Review* 83 (5): 1199–1210.
Lamber-Mogiliansky, A., K. Sonin, and E. Zhuravskaya. 2007. "Are Russian Commercial Courts Biased? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant", *Journal of Comparative Economics* 35 (2): 254–277.
Lambsdorff, J. G. 2002. "How Confidence Facilitates Illegal Transactions", *American Journal of Economics and Sociology* 61 (4): 829–853.
Levitsky, S., and L. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy* 13 (2): 51–65.
McGuire, M., and M. Olson. 1996. "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature* 34 (1): 72–96.
Mehlum, H., K. Moene, and R. Torvik. 2006. "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal* 116 (508): 1–20.
Menyashev, R., and L. Polishchuk. 2011. "Does Social Capital Have an Economic Payoff in Russia?" Working Paper WP10/2011/01, Higher School of Economics, Moscow.
Miller, T., and K. Holmes. 2011. *2011 Index of Economic Freedom*. Washington, DC: Heritage Foundation.
Natkhov, T., and L. Polishchuk. 2012. "Institutions and the Allocation of Talent", Higher School of Economics Working Paper WP BRP 15/EC/2012.
North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
North, D., J. Wallis, and B. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
Persson, T., and G. Tabellini. 2000. *Political Economics*. Cambridge MA: MIT Press.
Pistor, K., and C. Xu. 2003. "Incomplete Law: A Conceptual and Analytical Framework and its Application to the Evolution of Financial Market Regulation", *Journal of International Law and Politics* 35(4): 931–1013.
Polishchuk, L. 1999. "Russian Federalism: Decentralization that Failed", *World Economic Affairs* 2: 69–75.

Polishchuk, L. 2001. "Legal Initiatives in Russian Regions: Determinants and Effects". In: *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, ed. P. Murrell. Ann Arbor: University of Michigan Press, 330–368.

Polishchuk, L. 2004. "Decentralization in Russia: Impact on Quality of Governance". In *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States*, ed. M. Kimeney and P. Meagher. Aldershot, UK: Ashgate, 307–343.

Polishchuk, L. 2008b. "Misuse of Institutions: Patterns and Causes", *Journal of Comparative Economic Studies* 4: 57–80.

Polishchuk, L. 2009a. "Lectures on Economics of Reform", Mimeo.

Polishchuk, L. 2009b. "Corporate Social Responsibility vs. Government Regulation: Institutional Analysis with an Application to Russia", HSE Working Papers, WP10/2009/01, Higher School of Economics, Moscow.

Polishchuk, L. 2012. "Misuse of Institutions: Lessons from Transition". In *Transition Economies. The Long Run View*, ed. G. Roland. New York: Palgrave, 172–193.

Polishchuk, L., and E. Borisova. 2010. "Performance Assessment of Russian Homeowners Associations: The Importance of Being Social", Working Paper WP10/2010/01, Higher School of Economics, Moscow.

Polishchuk, L., and A. Savvateev. 2004. "Spontaneous (Non)emergence of Property Rights", *Economics of Transition* 12(1): 103–128.

Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Pyle, W. 2009. "Organized Business, Political Competition, and Property Rights", *Journal of Law, Economics, and Organization* 21(2): 547–575.

Robinson, J., R. Torvik, and T. Verdier. 2006. "Political Foundations of the Resource Curse", *Journal of Development Economics* 79(2): 447–468.

Rajan, R., and L. Zingales. 2003. *Saving Capitalism from Capitalists*. New York: Crown Business.

Rodrik, D. 1991. "Policy Uncertainty and Private Investments in Developing Countries", *Journal of Development Economics* 36(2): 229–242.

Rodrik, D. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth* 9(2): 131–165.

Rose, R. 2000. "Getting Things Done in an Anti-Modern Society: Social Capital Networks in Russia". In *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, ed. P. Dasgupta, I. Serageldin. Washington, DC: World Bank, 147–171.

Rose, R., W. Mishler, and N. Munro. 2011. *Popular Support for an Undemocratic Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sachs, J., and A. Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources", *European Economic Review* 45(4–6): 827–838.

Schwab, K., ed. 2011. *The Global Competitiveness Report 2010–2011*. Geneva: World Economic Forum.

Shleifer, A., and D. Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia aft er Communism", *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 151–174.

Shleifer, A., and R. Vishny. 1994. "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics* 109(4): 995–1025.

Slinko, I., E. Yakovlev, and E. Zhuravskaya. 2005. "Laws for Sale: Evidence from Russian Regions", *American Law and Economics Review* 7(1): 284–318.

Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 3–21.

Stiglitz, J. 1999. "Scan Globally, Reinvent Locally", paper presented at First Global Development

Network Conference, Bonn, Germany.

Tabellini, Guido. 2008a. "Institutions and Culture", *Journal of the European Economic Association* 6(2–3): 255–294.

Tabellini, Guido. 2008b. "The Scope of Cooperation: Values and Incentives", *Quarterly Journal of Economics* 123(3): 905–950.

Tirole, J. 1996. "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)", *Review of Economic Studies* 63(1): 1–22.

Treisman, D. 2010. "Russian Politics in a Time of Economic Turmoil". In *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. A. Åslund, S. Guriev, and A. Kuchins. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 39–57.

Weingast, B. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(4): 1–31.

Weingast, B., Y. Qian, and G. Montinola. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics* 48(1): 50–81.

Vasilieva, O. 2011. "Does Political Competition Matter for Public Goods Provision? Evidence from Russian Regions ", Mimeo.

Yakovlev, A. 2006. "The Evolution of Business—State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?", *Europe-Asia Studies* 58(7): 1033–1056.

Yakovlev, A., and A. Govorun. 2011. "Industrial Associations as a Channel of Business-Government Interactions in Imperfect Institutional Environment: The Russian Case", UCL SSEES Centre for Comparative Economics Working Paper No. 116.

Yakovlev, E., and E. Zhuravskaya. 2009. "State Capture: From Yeltsin to Putin." In *Corruption, Development, and Institutional Design*, ed. J. Lornai, L. Matyas, and G. Roland. New York: Palgrave Macmillan.

# ГЛАВА 9

РУБЕН ЕНИКОЛОПОВ
И СЕРГЕЙ СТЕПАНОВ

# Корпоративное управление в России

Основными чертами, характеризующими корпоративное управление в России, являются значительные частные выгоды от контроля над компаниями, высокая концентрация собственности и слабая правоприменительная практика. В этом отношении Россия похожа на многие развивающиеся экономики, где слабость защиты прав собственности (и особенно прав инвесторов) сочетается с неразвитостью рынков капитала, что ведет к высокой концентрации собственности и стимулирует создание крупных бизнес-групп. К середине 2000-х гг. крупнейшие бизнес-группы контролировали, по объему доходов и занятости, примерно 40% российской промышленности.

В отличие от Соединенных Штатов или Великобритании основной конфликт интересов в российских частных фирмах происходит не между миноритарными акционерами и менеджментом. В России высокая степень концентрации собственности устраняет проблему координации интересов акционеров и предоставляет контролирующим фирму владельцам стимулы и средства, позволяющие внимательно следить за действиями менеджмента — и в случае некомпетентности их увольнять. Как и в других развивающихся странах, в России основные конфликты интересов возникают, во-первых, между мажоритарными акционерами и миноритариями, во-вторых, между крупными акционерами. Оба вида конфликтов усугубляются слабостью правоохранительных органов и высоким уровнем коррупции.

Особенностью ситуации в России является та роль, которую в ее экономике играет государство. Во-пер-

вых, государственные компании составляют существенную часть экономики, возраставшую на протяжении 2000-х гг., так что уже к 2010 г. на долю госкомпаний приходилось уже 50% всей капитализации российского рынка (Shvyrkov and Marushkevich, 2011). Кроме того, государство несет значительную долю ответственности за сохранение ситуации неопределенности в отношении прав собственности. В отличие от 1990-х гг., когда основную угрозу правам собственности представляли неблаговидные действия частных игроков, к середине 2000-х гг. положение изменилось, так что основная угроза стала исходить от государственных чиновников. Причины нарушения должностными лицами прав собственности варьируются — от стратегических соображений по поводу усиления экономической роли государства до рейдерских захватов предприятий в сугубо личных, корыстных, целях.

В контролируемых государством компаниях основной конфликт интересов существует между менеджментом и миноритариями. В основе этого конфликта лежат три базовые проблемы. Во-первых, для государственных компаний максимизация акционерного капитала не является единственной целью — они должны учитывать также социальные и политические соображения. Во-вторых, такие компании обладают имплицитной защитой от конкуренции и от банкротства, что искажает систему стимулов, призванную поощрять усилия менеджеров[1]. В-третьих, хотя конечным бенефициаром использования государственной собственности является весь народ, право на принятие решений принадлежит правительственным чиновникам, которые лишь косвенно подотчетны населению[2].

---

1. Мы благодарны Олегу Швыркову за полезные замечания. Ситуация, при которой стимулирование работы менеджеров в компаниях, пользующихся государственным покровительством, приобретает искаженный характер, может влиять на функционирование всего рынка. Как мы видим на примере *Fannie Mae* и *Freddie Mac* в США, такая ситуация не является спецификой одной только российской или других развивающихся экономик (Acharya et al. 2011).

2. Правительство осуществляет контроль над госкомпаниями посредством советов директоров, куда входят либо назначенные чиновники, либо представители правительства (профессиональные юристы), которые обязаны голосовать по инструкции. Эти инструкции отражают позиции

Хотя качество корпоративного управления в России остается низким, за последнее десятилетие в этой сфере произошли значительные улучшения — как в частных, так и в государственных компаниях. Причинами являются растущие потребности во внешнем финансировании в сочетании с увеличением конкурентного давления, вызванного глобализацией. Тем не менее главными препятствиями для роста и развития компаний остается слабая правоприменительная практика и высокий уровень коррупции, так что дальнейшее улучшение корпоративного управления возможно в России лишь при значительном повышении качества ее политических, социальных и правовых институтов.

## Становление структуры собственности

### Приватизация

В СССР каждое предприятие было частью командной экономики, а всеми промышленными активами владело государство. Контроль над предприятиями легкой и тяжелой промышленности осуществлялся почти полностью на уровне министерств и ведомств, так что права непосредственных руководителей производства были весьма ограниченными. Значительные перемены в эту сферу внесли перестроечные реформы Михаила Горбачева в конце 1980-х гг., когда контроль над предприятиями частично перешел в руки руководителей предприятий и их работников, превратившихся в экономических «инсайдеров» (Boyko, Shleifer and Vishny 1995; Ellman and Kontorovich 1998). В этом качестве они приобрели удобные позиции для защиты своих интересов на первом этапе приватизации, который наступил после распада Советского Союза[3].

---

ряда правительственных ведомств, таких как «Росимущество», Министерство экономического развития или отраслевые ведомства.

3. Краткую историю российской приватизации и трансформации советских предприятий в рыночные компании см. в работе: Dolgopyatova, Iwasaki, and Yakovlev (2009).

Начавшаяся в 1992 г. приватизация не имела широкой поддержки в обществе. Авторы этого проекта сделали выбор в пользу массовой ваучерной приватизации, предусматривавшей существенные преимущества для работников предприятий, особенно для менеджеров. Этот метод приватизации был выбран, прежде всего, по политическим соображениям (Shleifer and Treisman 1999), поскольку иные варианты (скажем, приватизация в пошаговом порядке, *case-by-case*) были признаны политически нереальными, учитывая их слабую поддержку со стороны населения и ограниченные возможности государства. Экономическим обоснованием этого метода стала «аргументация по Коузу», согласно которой начальное распределение прав собственности не столь важно, поскольку они через вторичные рынки все равно перейдут к наиболее эффективному пользователю. В результате большинство предприятий, приватизированных в ходе первого этапа, попали под контроль инсайдеров из числа руководителей предприятий. Последние укрепили свой контроль над предприятиями не только *vis-à-vis* государственных органов, но и трудовых коллективов, поскольку убедили или заставили работников либо продать свои акции менеджменту (нередко за деньги того же предприятия), либо голосовать по их указке.

Существенной чертой приватизации на начальном этапе было то, что она происходила на уровне отдельных предприятий. Целиком, а не в виде отдельных составляющих были приватизированы лишь немногие советские министерства (например, Министерство газовой промышленности было преобразовано в компанию «Газпром») и бизнес-группы (так, ВАЗ из государственного автомобильного завода превратился в корпорацию «АвтоВАЗ»). Это произошло несмотря на то, что в советской экономике организация производства опиралась на наличие тесных вертикальных связей между предприятиями, многие из которых работали с эксклюзивными поставщиками или потребителями. В результате этого структура собственности по завершении приватизации, когда предприятия, прежде встроенные в вертикально интегрированную цепочку, достались разрозненным владельцам, не всегда оказывалась оптимальной. Нередко это приводило к распаду производственных свя-

зей и нарушению поставок, что впоследствии оборачивалось спадом производства (Blanchard and Kremer 1997).

Многие крупные предприятия, особенно в сфере добычи природных ресурсов и важных инфраструктурных отраслях, были изъяты из процесса ваучерной приватизации, и правительство рассталось как максимум с миноритарными пакетами акций. Эти активы приватизировались постепенно, в индивидуальном порядке путем аукционов, которые были в значительной мере сфальсифицированы, так что победители определялись в основном наличием у них нужных политических связей. Самые известные случаи — пресловутые залоговые аукционы, где активы продавались гораздо дешевле рыночной стоимости небольшому числу крупных предпринимателей в обмен на их поддержку кампании по переизбранию Бориса Ельцина на пост президента в 1995 г. (Freeland 2000; Hoffman 2003).

В целом приватизация привела к появлению сравнительно небольшого числа крупнейших компаний в руках узкого круга лиц с политическими связями — и большого количества фирм, контролируемых инсайдерами.

## Консолидация

После приватизации степень концентрации собственности выросла — как на уровне отдельных компаний, так и на уровне экономики в целом. На уровне компаний собственность всё больше сосредоточивалась в руках как менеджмента, так и (в особенности) крупных сторонних акционеров[4]. В большинстве случаев акционерами со стороны бывали крупные бизнес-группы, применявшие любые методы для размытия долей других акционеров (включая государство), чтобы получить контрольный пакет. Таким образом, к середине 2000-х гг. примерно в половине крупных и средних компаний контрольный пакет уже принадлежал крупнейшему акционеру. В 2010 г. примерно в 60% крупнейших компаний в качестве держателя контрольного пакета выступал

4. Обзор соответствующих фактов см. в работах: Lazareva, Rachinsky, and Stepanov (2008) и Dolgopyatova (2009).

ТАБЛИЦА 9.1
Концентрация собственности, 90 крупнейших компаний России, 2010 год

| Компании | Число компаний | Пропорция компаний в выборке (%) | Пропорция компаний в АМС (%)[a] | Доля пакетов в АМС (%)[b] |
|---|---|---|---|---|
| С большим числом мелких акционеров (крупнейший пакет акций не превышает 25%) | 12 | 13,3 | 13,4 | 6,4 |
| По меньшей мере с одним владельцем блокирующего пакета (крупнейший пакет превышает 25%) | 78 | 86,7 | 86,6 | 52,9 |
| Из них имели контрольный пакет (свыше 50% акций): | 54 | 60,0 | 64,0 | 43,5 |
| Крупные пакеты (>25%) прямо или косвенно принадлежат государству | 39 | 43,3 | 53,5 | 34,5 |
| Из них с прямым участием государства в доле >25% | 13 | 14,4 | 34,1 | 17,4 |
| С контрольным пакетом (>50%), прямо или косвенно принадлежащим государству | 30 | 33,3 | 50,2 | 33,4 |
| Из них с прямым участием государства в доле>50% | 8 | 8,9 | 15,4 | 10,4 |
| С крупными (>25%) частными пакетами акций | 46 | 51,1 | 34,8 | 20,8 |
| С частными пакетами >50% | 24 | 26,7 | 13,8 | 10,1 |

Примечания: [a] Доля общей рыночной капитализации соответствующих компаний в совокупной рыночной капитализации девяноста крупнейших компаний. [b] Доля соответствующих пакетов в совокупной рыночной капитализации девяноста крупнейших компаний. АМС = совокупная рыночная капитализация девяноста компаний, включенных в исследование.

Источник: *Standard and Poor's* and CEFIR (2010).

единственный акционер (в том числе в лице государства) (табл. 9.1).

Крупные бизнес-группы увеличивали свои пакеты в фирмах, где имели долю участия, а также приобретали всё больше фирм, повышая степень концентрации собственности на агрегированном уровне. К 2003 г.

около 40% российской промышленности принадлежало двадцати двум крупнейшим бизнес-группам, что сделало концентрацию собственности в России одной из высочайших в мире. В 2003 г. доля капитализации фондового рынка, приходившаяся на десять богатейших семей России, составляла 60%, что гораздо выше, чем в странах континентальной Европы, и выше, чем в большинстве стран Восточной Азии до кризиса 1997 г. (Guriev and Rachinsky 2005).

Высокая концентрация собственности и создание крупных бизнес-групп стали реакцией на многочисленные провалы в деятельности рынка и государства (Khanna and Yafeh 2007). Там, где защита прав собственности на государственном уровне была слабой, способность бизнес-групп защищать свои права от посягательств со стороны частных игроков и правительства давало им — по сравнению с мелкими конкурентами — значительные преимущества. Кроме того, масштабы бизнес-групп открывали легкий доступ к внутренним рынкам капитала, которые перераспределялись между фирмами, входящими в группу, и компенсировали недостаточное развитие внешних рынков капитала (Shumilov and Volchkova 2004). Аналогичным образом мобильность рабочей силы внутри каждой бизнес-группы стала альтернативой неэффективному рынку труда.

К концу 1990-х гг. незащищенность прав собственности привела к снижению качества корпоративного управления в России. Крупные бизнес-группы стремились, прежде всего, увеличить свое участие в капитале других фирм путем размытия пакетов миноритарных акционеров, чего они достигали, используя различные лазейки в законодательстве, злоупотребляя законом о банкротстве и даже прибегая к прямым хищениям. И наоборот, главной заботой мелких акционеров была защита собственности от посягательств этих бизнес-групп (Black, Kraakman and Tarassova 2000). Для инвесторов обеих категорий максимизация стоимости активов путем улучшения корпоративного управления была, в лучшем случае, второстепенной задачей, а для владельцев бизнес-групп порой была даже нежелательной, поскольку ограничивала их возможности по экспроприации миноритарных акционеров.

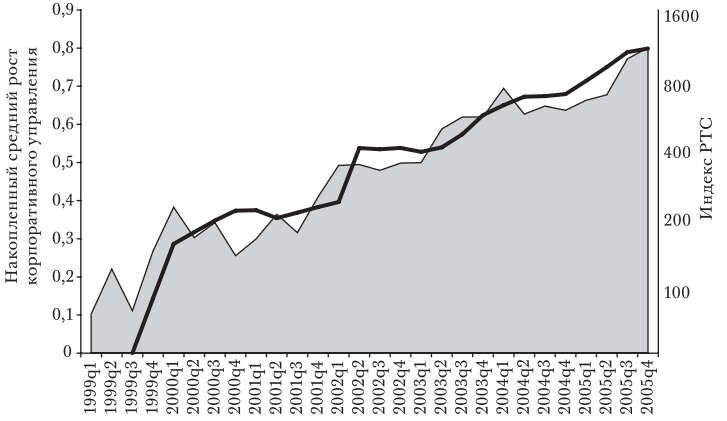



РИС. 9.1. Качество корпоративного управления и капитализация российского рынка: общая динамика

К концу 1990-х гг. положение начало меняться, поскольку все активы были поделены, а бизнес-группы установили свой контроль над фирмами, где имели долю участия. Основное их внимание переключилось с приобретения новых активов на повышение рыночной стоимости уже имеющихся, в результате чего качество корпоративного управления в России начиная с 2000-х гг. значительно улучшилось. По мере того как это происходило, российские бизнес-группы получали всё большее признание на рынке. До начала финансового кризиса 2008 г. качество корпоративного управления и капитализация российского рынка неуклонно росли (см. рис. 9.1). При этом качество корпоративного управления оказывало на стоимостную оценку компаний существенное положительное влияние (Black, Love, and Rachinsky 2006).

Одним из дополнительных стимулов для реструктуризации бизнес-групп было желание их владельцев продать свою долю в капитале иностранному стратегическому инвестору или выйти на IPO — стратегии, направленные на хеджирование политических рисков. Хотя бизнес-группы были способны защитить права собственности от посягательств частных лиц — путем использования политических связей, создания компетентных юридических отделов и даже частных служб безопасно-

сти — угроза экспроприации со стороны государства в начале 2000-х гг. становилась вполне реальной. Такая незащищенность прав собственности от посягательств со стороны государства во многом объяснялась массовой поддержкой идеи ренационализации — важной темы для России и всех стран с переходной экономикой. В этих странах большинство населения убеждено в несправедливости приватизации и выступает за национализацию компаний (Denisova et al. 2009). Ввиду такой угрозы бизнес-группы столкнулись с дилеммой: либо отложить продажу акций и заняться реструктуризацией активов, чтобы поднять их цену, либо немедленно продать часть активов, чтобы снизить вероятность экспроприации (Guriev 2010). Поскольку политические риски у различных бизнес-групп были разными, они выбирали различные стратегии. Крупные нефтяные компании предпочли быстро продать часть акций иностранным инвесторам (продажа 50% ТНК владельцам BP, 20% «Лукойл» компании *ConocoPhillips*, а также злополучная попытка продать часть «ЮКОСа» фирме *Exxon*), тогда как российские металлургические компании оставили активы за собой, сосредоточившись на их реструктуризации.

## Восстановление роли государства

До начала 2000-х гг. доля государственных компаний в экономике России неуклонно сокращалась. К 2003 г. на государственные компании (как котируемые, так и все прочие) в промышленности приходилось, по объему доходов и занятости, примерно 30%. Доля контролируемых государством предприятий (здесь и далее ГП; этой аббревиатурой мы обозначаем все госкомпании, а не только те, что принадлежат государству полностью) в капитализации фондового рынка России составила примерно 20% (Guriev and Rachinsky 2005, World Bank, 2005). Существенной чертой государственной собственности в России оставалась широкая практика косвенного владения активами посредством контролируемых государством пирамид (Chernykh 2008).

В начале прошлого десятилетия правительство применило популярную в народе идею ренационализации как средство давления на частные компании, что-

бы покончить с уклонением от уплаты налогов, что само по себе должно было пойти во благо миноритариям: более прозрачными становились прибыли, меньше ресурсов уводилось в тень, например посредством сделок с аффилированными структурами (Desai, Dyck, and Zingales 2007). Вскоре власти перешли от угроз к действиям. Водоразделом стало дело «ЮКОСа», в ходе которого два главных акционера компании — Михаил Ходорковский и Платон Лебедев — были в 2003 г. арестованы, а основное производственное подразделение — «Юганскнефтегаз» — в 2004 г. было продано государственной компании «Роснефть» в счет погашения предполагаемой задолженности по налогам. Инвесторы посчитали дело «ЮКОСа» явным сигналом о том, что и другие компании могут стать жертвами избирательного государственного вмешательства, начисления налогов задним числом или пересмотра результатов приватизации (Goriaev and Sonin 2005). В течение следующих четырех лет государство напрямую или косвенно (через ГП) взяло под контроль немало крупных независимых компаний (таких как «Иркут») и бизнес-групп (например, «Объединенные машиностроительные заводы») в различных секторах экономики. Доля государства в рыночной капитализации выросла с 20% в середине 2003 г. до 30% в начале 2006 г. (ОЭСР 2006) и до 50% в 2010 г. (*Standard and Poor's* and CEFIR 2010).

Несмотря на очевидную тенденцию, идея ренационализации так и не стала официальной государственной стратегией, и все ее проявления выдавались за разовые события, вызванные конкретными обстоятельствами. Присвоение государством частных компаний достигалось разными путями, из которых наиболее типичным была покупка активов непосредственно государством или компанией под его контролем[5]. Во всех подобных случаях правительство было единственным претендентом на активы и почти всегда приобретало не все 100% компании, а ограничивалось блокирующим (не менее 25% акций) или контрольным пакетом (чуть более 50%).

5. Так, «Сибнефть» была куплена «Газпромом» и превращена в его нефтедобывающее дочернее предприятие, а «Объединенные машиностроительные заводы» были приобретены «Газпромбанком».

Тот факт, что ренационализация не стала официальной государственной стратегией, нашел свое отражение в том, как этот процесс описывался в прессе, называвшей его «тихой» или «ползучей» ренационализацией. Анализ причин этого явления вскрывает примат политики над экономикой, из-за чего максимальному риску государственного захвата подвергались не наиболее эффективные из компаний, а приватизированные компании в стратегически значимых отраслях (Chernykh 2011). Наиболее успешной защитой от национализации оказалась продажа компаний стратегическим иностранным инвесторам, поскольку ни одна из крупных компаний с существенным иностранным участием не стала мишенью государственного захвата (Chernykh 2011).

Во время недавнего финансового кризиса, в отличие от стран, где компании и финансовые институты, получившие финансовую поддержку государства, были полностью или частично национализированы, в России поддержка таких фирм осуществлялась в форме кредитов, выданных банками под государственным контролем. Хотя ГП купили несколько частных компаний[6], суммарная доля государственных предприятий в общей численности крупнейших компаний за 2008–2010 гг. практически не изменилась (Standard and Poor's and CEFIR 2008, 2009, 2010).

## Правовая среда

### Законы о защите прав инвесторов

Согласно большинству межстрановых исследований, для российского уровня правовой защиты инвесторов характерно сравнительно высокое качество официальных правил корпоративного управления (Djankov et al. 2008; Pistor, Raiser, and Gelfer 2000). Формальная сторона защиты прав инвесторов еще более укрепилась в начале 2000-х гг. — благодаря законодательным инициативам, нацеленным на улучшение корпоративного

6. Например, покупка компании *Sibir Energy* «Газпромом» и приобретение ОГК-3 компанией «Интер РАО».

управления (включая Кодекс корпоративного поведения от 2002 г., соответствующий практически всем рекомендациям, включенным в Принципы корпоративного управления ОЭСР).[7] В 2010–2011 гг. был принят еще ряд важных законодательных актов (в том числе долгожданный закон, запрещающий инсайдерскую торговлю), а также нормы раскрытия информации о собственности бенефициаров и поправки к правилам, регулирующим выплату дивидендов. Был также проведен закон, содействующий введению в России международных стандартов финансового учета, но на дату написания этой главы он еще не вступил в силу[8].

Однако целый ряд проблем все еще остаются нерешенными. Один из главных недостатков законодательства по указанной теме — это отсутствие четкого определения понятия «аффилированные структуры», что для миноритариев чревато существенными рисками возможных злоупотреблений со стороны контролирующих акционеров, начиная с проведения сделок в собственных интересах и кончая уклонением от предложения выкупа акций. Кроме того, упомянутые выше правила раскрытия информации о собственниках имеют очевидные лазейки, которые позволяют многим крупным бенефициарам фактически сохранять свою анонимность. Еще один существенный недостаток действующего законодательства состоит в том, что оно позволяет дочерним компаниям голосовать и владеть акциями материнской компании, что наделяет менеджеров или основного акционера материнской компании чрезмерно большой властью при голосовании (ниже в этой главе приводится такой пример).

## Правоприменение

Сравнительно высокий уровень защиты инвесторов по закону резко контрастирует со слабым соблюдением формальных правил на деле (Pistor, Raiser, and Gelfer

7. Соблюдение кодекса — дело добровольное, но десятки крупнейших компаний, котирующихся на российских биржах, обязаны соответствовать его важнейшим положениям.

8. Обзор действующей нормативно-правовой базы см. в работе Shvyrkov and Marushkevich (2011).

2000). Если судить по уровню надзора (*ex ante*) за предполагаемым использованием служебного положения в корыстных целях, то Россия находится гораздо выше среднемирового уровня, но если оценивать тот же надзор по фактическому (*ex post*) результату, то позиция страны оказывается значительно ниже среднего (Djankov et al. 2008). Низкий уровень правоприменительной практики, не являясь особенностью законодательства по защите инвесторов, отражает высокий уровень коррупции в правоохранительных, судебных и регулирующих органах в целом. По данным Всемирного банка, публикующего *Worldwide Governance Indicators*, Россия по критериям верховенства закона и борьбы с коррупцией в 2010 г. оставалась в мире гораздо ниже среднего уровня. В 2010 г. *Transparency International* в своем «Индексе восприятия коррупции» (Corruption Perception Index) поместила Россию на 154-е место из 178 стран мира (NB: чем ниже место страны в рейтинге, тем выше в этой стране уровень коррупции).

Наглядным примером того, как правовые положения могут извращаться в условиях возросшей коррупции и слабого правоприменения, является принятый в 1998 г. закон о банкротстве (см. главу 8 данного сборника). Проект закона был составлен под руководством ведущих мировых специалистов в соответствии с новейшими правовыми положениями (например, EBRD, 2000a, 2000b). Тем не менее в условиях слабого правоприменения регулярно происходили злоупотребления законом в частных целях перераспределения собственности (Black, Kraakman, and Tarassova 2000). Кроме того, губернаторы использовали подконтрольные им судебные органы для защиты региональных предприятий от уплаты федеральных налогов и для экспроприации прав «пришлых» инвесторов из других регионов (Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya 2007).

Слабое правоприменение в 1990-е гг. было в значительной степени обусловлено отсутствием спроса со стороны крупнейших бизнес-групп на надежное обеспечение прав собственности. Вместо этого они стремились воспользоваться слабой защитой прав собственности для экспроприации имущества других частных игроков (Sonin, 2003; Polischuk and Savvateev 2004; Hoff and Stig-

litz 2004). Положение изменилось в середине 2000-х гг., когда с возрастанием роли федерального правительства основная угроза правам собственности стала исходить не столько от частных лиц, сколько от государственных чиновников. Помимо тенденции к проведению ренационализации, которая беспокоила в основном крупные компании, многие мелкие частные фирмы стали объектом враждебных поглощений, происходивших при прямом участии правоохранительных органов. Участие государственных органов в процессе перераспределения собственности означает, что слабость защиты прав собственности стала не столько плодом усилий лоббистов из числа «олигархов», сколько следствием недостатка политической подотчетности.

## Корпоративное управление: конфликты и механизмы

За последнее десятилетие качество корпоративного управления заметно выросло (по крайней мере в крупных публичных компаниях). Компании стали более прозрачными[9], увеличилась независимость советов директоров, улучшились процедуры их работы, а также практика вознаграждения; права миноритариев сегодня соблюдаются лучше, чем в начале 2000-х гг.[10] Этот прогресс в значительной степени объясняется желанием компаний получить доступ на мировые финансовые рынки в условиях растущей потребности в инвестициях с одной стороны и глобальной конкуренции за ка-

9. В 2002–2010 гг. *Standard and Poor's* ежегодно проводило исследование российских компаний на соответствие нормам прозрачности и раскрытия информации. В 2008–2010 гг. исследование проводились совместно с ЦЭФИР (Центром экономических и финансовых исследований и разработок) Российской экономической школы. По данным Standard and Poor's (2002a) средний балл прозрачности у 42 крупнейших российских публичных компаний составлял лишь 34 из 100; по итогам же совместного исследования Standard and Poor's и ЦЭФИР (2010) средний балл у 90 крупнейших российских публичных компаний составлял уже 58.

10. Об эволюции формальных норм корпоративного управления в российских компаниях см.: Russian Institute of Directors (2010).

питал с другой[11]. В то же время недавний мировой кризис выявил то, что реальный уровень корпоративного управления в российских компаниях все еще заметно ниже, чем в компаниях развитых стран, что подтвердилось ростом числа злоупотреблений и конфликтов в отечественном корпоративном секторе в период кризиса.

В данном разделе описываются основные типы конфликтов, характерных для корпоративного управления в российских компаниях, и рассматриваются механизмы решения этих конфликтов. При этом мы не только обсуждаем то, что *необходимо сделать*, чтобы улучшить корпоративное управление, но и обращаем особое внимание на *стимулы*, побуждающие контролирующих акционеров, менеджмент компаний и чиновников совершенствовать корпоративное управление.

Основными факторами, составляющими подоплеку корпоративных конфликтов в России, являются значительные личные выгоды, извлекаемые из контроля над фирмами (private benefits of control), сильная концентрация собственности, слабая правоприменительная практика и существенное присутствие государственных компаний. Типичный для США вид корпоративного конфликта — между распыленными акционерами и менеджером — для России не актуален, поскольку проблема координации действий акционеров решается благодаря высокой концентрации собственности. У контролирующих компанию акционеров имеются реальные возможности и сильные стимулы для тщательного мониторинга деятельности менеджеров и увольнения их в случае неудовлетворительной работы или попытки собственного обогащения за счет компании. Во многих случаях контролирующие акционеры даже сами принимают непосредственное участие в управлении компаниями[12].

---

11. До конца 2007 г. количество IPO российских компаний на зарубежных биржах неуклонно возрастало. Глобальный кризис заставил многих российских эмитентов отложить свои планы по первичному публичному размещению акций. Тем не менее с конца 2009 г. активность в сфере IPO восстанавливается.

12. В 2005 г. крупные собственники занимали руководящие должности примерно в половине средних и крупных российских предприятий — см. исследование: Dolgopyatova (2009).

В подобных условиях корпоративное управление характеризуется следующими тремя видами конфликтов:

- Конфликты между миноритарными и мажоритарными акционерами в частных компаниях.
- Конфликты между крупными акционерами.
- Конфликты между миноритарными акционерами и менеджментом/советом директоров в компаниях, контролируемых государством.

## Миноритарные акционеры против мажоритарных акционеров в частных компаниях

Этот вид конфликтов характерен для стран, где компании имеют концентрированную структуру собственности (подавляющее большинство стран), но в России эти конфликты усугубляются слабой правоприменительной практикой. Дополнительным чисто российским фактором является угроза экспроприации компаний со стороны государственных чиновников, что снижает заинтересованность контролирующих акционеров в совершенствовании корпоративного управления. Таким образом, несмотря на существенный прогресс в российском корпоративном законодательстве и общее улучшение корпоративного управления в российских компаниях за последнее десятилетие, злоупотребления со стороны мажоритарных акционеров всё еще широко распространены.

В ходе глобального финансового кризиса слабость корпоративного управления в России проявилась в ряде вопиющих случаев экспроприации и нарушения прав миноритариев[13]. В кризис ликвидные средства оказались в дефиците, тогда как перспективы компаний резко ухудшились. Вследствие этого весьма соблазнительными стали операции по выкачиванию наличности из компаний с помощью сделок с аффилированными структурами, а также отказ от обязательств перед миноритарными акционерами[14].

---

13. Примеры подобных злоупотреблений см. в газете «Ведомости» (2008).
14. В ряде компаний крупные акционеры избегали исполнять норму обязательного предложения о выкупе акций остальных акционеров при пересе-

Как же решать проблему злоупотреблений со стороны крупных акционеров? Что касается законодательства, то остающиеся в нем лазейки, конечно, необходимо ликвидировать, однако гораздо важнее укреплять правоприменение и бороться с коррупцией. К сожалению, эта задача остается для российского правительства весьма трудной и по сей день (см. предыдущее обсуждение).

Если суды и регуляторы не в силах устранить злоупотреблений со стороны крупных акционеров, то имеются ли в России вообще какие-либо механизмы защиты прав миноритариев? Враждебные поглощения — потенциально эффективный механизм применительно к структурам с распыленной собственностью — не действуют в компаниях с контролирующими акционерами. Хотя в России порой происходят враждебные поглощения, они редко имеют отношение к корпоративному управлению: в большинстве случаев они основаны на незаконных или полулегальных схемах, и, по сути, представляют собой орудие для захвата привлекательных активов в условиях слабой защищенности прав собственности[15].

Миноритарные акционеры-активисты (shareholder activists) также являются слабо эффективным механизмом. В России существует Ассоциация по защите прав инвесторов (АПИ), которая координирует борьбу миноритарных акционеров за свои права, оказывая им информационную и правовую поддержку[16]. С одной стороны, АПИ представляет лишь малую и довольно специфическую группу миноритариев: в ней насчитывается всего около тридцати членов, большая часть из которых — иностранные фонды[17]. С другой стороны, это —

---

чении законодательно установленного порога. В большинстве таких случаев использовались очевидно надуманные, формальные предлоги. Подробнее об этом см.: Shvyrkov and Marushkevich (2011).

15. Подробное описание враждебных поглощений в России см. в: Lazareva, Rachinsky, and Stepanov (2008) и Volkov (2004).

16. Другим механизмом координации усилий миноритариев в российских компаниях (особенно актуальным для иностранных инвестфондов) являются рекомендации международных консалтинговых компаний, таких как ISS/*Riskmetrics* и *Glass Lewis & Co.*, дающих советы по вопросам голосования миноритарным акционерам в тысячах компаний по всему миру. В 2008 г. ISS/*Riskmetrics* мониторила 413 российских корпораций (Smart Money, 2008).

17. См. сайт Ассоциации по защите прав инвесторов, http://ipa-moscow.com/ru/content/members (дата обращения к сайту: 26 сентября 2014 года).

единственное объединение миноритарных акционеров в России, что-то делающее в защиту их прав. По данным сайта ассоциации, в 2013 г. ее представители, а также поддержанные ассоциацией независимые директора получили места в советах директоров двадцати девяти компаний[18]. Впрочем, одно из главных средств защиты миноритариев в США — борьба за места в советах директоров — оказывается практически бессмысленным в компаниях, где имеются акционеры с контрольными пакетами. В большинстве случаев акционер-активист в России может рассчитывать лишь на одно место в совете директоров, что дает слишком мало влияния в совете. Учитывая слабость правоприменительной практики, судебные иски и обращения к регулирующим органам со стороны акционеров-активистов также имеют весьма ограниченный эффект.

Несмотря на отсутствие эффективных внешних ограничений на поведение контролирующих собственников, некоторые российские фирмы достигли стандартов корпоративного управления, значительно превышающих средний уровень. Это означает, что у некоторых контролирующих акционеров есть стимулы к добровольному внедрению хорошего корпоративного управления. Согласно теории и эмпирическим наблюдениям, улучшение корпоративного управления повышает рыночную стоимость компании и снижает стоимость привлечения капитала[19]. Большая рыночная стоимость компании позволяет контролирующим ее владельцам продать часть своих акций по высокой цене (при желании «выйти в кэш»), а также производить сделки слияний и по-

---

18. См. сайт Ассоциации по защите прав инвесторов, http://ipa-moscow.com/ru/content/itogi-izbiratelnoy-kampanii-2013 (дата обращения к сайту: 26 сентября 2014 года).

19. Обзор исследований о взаимосвязи корпоративного управления и показателей эффективности компаний, включая их рыночную стоимость, приведен в: Love (2011). Что касается конкретно российских компаний, то переход от наихудшего к наилучшему корпоративному управлению (в их выборке компаний) приводит к росту цены акций в среднем на 81% (Black, Love, and Rachinsky 2006). В ряде эмпирических работ показано также, что качество корпоративного управления уменьшает стоимость привлечения как акционерного (Cheng, Collins, and Huang, 2006 и Chen, Chen, and Wei 2009), так и заемного капитала (Bhojraj and Sengupta, 2003 и Anderson, Mansi, and Reeb 2004).

глощений на лучших условиях. Меньшая стоимость капитала позволяет привлекать внешнее финансирование на выгодных условиях, что важно для тех контролирующих акционеров, чьи фирмы имеют привлекательные инвестиционные проекты, но испытывают недостаток в средствах. В подтверждение этой логики эмпирические исследования находят, что потребность во внешнем финансировании и наличие инвестиционных перспектив положительно влияет на качество корпоративного управления в компании (см. работы: Klapper and Love 2004 и Durnev and Kim 2005 применительно к развивающимся рынкам).

Учитывая неразвитость правовой среды, встает вопрос: какие же инструменты могут использовать контролирующие акционеры для того, чтобы убедить рынок в соблюдении практик хорошего корпоративного управления? Там, где слабо работают формальные обязательства и ограничения, ключевым механизмом корпоративного управления становится репутация. Конечно, контролирующий собственник может «внедрить» образцовые нормы корпоративного управления «на бумаге», но единственный надежный способ выстроить доверие к себе — это последовательно соблюдать принятые нормы на практике.

Еще один потенциально важный инструмент реального улучшения качества корпоративного управления в российских компаниях — кросс-листинг компаний на иностранных фондовых биржах. Если компания котируется на бирже в Лондоне или Нью-Йорке, то она обязана соответствовать жестким требованиям раскрытия информации и ряду стандартов корпоративного управления, введенных местными регуляторами и биржами (например, требованиям о наличии достаточного числа независимых директоров в совете директоров). Российские фирмы, зарегистрированные на биржах Нью-Йорка и Лондона, являются гораздо более прозрачными, чем компании, имеющие лишь отечественный листинг, о чем свидетельствуют исследования *Standard & Poor's* и ЦЭФИР (2008, 2009, 2010).

Несмотря на перечисленные выше преимущества хорошего корпоративного управления, его средний уровень в российских компаниях остается ниже, чем в ана-

логичных компаниях развитых стран. Например, в России степень независимости советов директоров фирмы — гораздо ниже, чем в странах Запада. Как показано в одном исследовании *Standard and Poor's* (2007), совокупная доля независимых директоров и представителей миноритариев в советах директоров 75 крупнейших публичных компаний составляла в 2006 г. в среднем лишь 34%; взятая отдельно, доля независимых директоров была всего 20%[20]. Эти цифры рисуют картину, невыгодно отличающуюся от западноевропейской практики. В 2007 г., в ходе опроса 194 крупных компаний в 10 странах Западной Европы, *Heidrick & Struggles* — международная фирма по консалтингу и подбору управляющего персонала — установила, что независимых директоров в этих компаниях было в среднем 54%[21]. С тех пор степень независимости советов директоров в российских компаниях хотя и выросла, но не существенно. Ассоциация независимых директоров — профессиональная организация российских директоров — в своем исследовании за 2011 г. установила, что в выборке из 105 крупнейших отечественных компаний пропорция независимых директоров составляла в среднем около 24%. Исследование Центра корпоративного управления «Делойт» в СНГ (2012), проанализировав 135 российских публичных компаний, выяснило, что доля *внешних* директоров в советах составляла всего 33%. Пропорция же независимых директоров наверняка была ниже, поскольку для определения «внешнего директора» использовались менее строгие критерии, чем те, которым должен удовлетворять «независимый директор»[22].

---

20. Похожие выводы в отношении советов директоров российских компаний можно сделать из исследований: Summanen and Lazareva (2008) и Iwasaki (2008).

21. Вдобавок в выборке *Standard & Poor's* комитеты по аудиту имелись всего в 76% компаний, а комитеты по назначениям и вознаграждениям были лишь в 63% фирм. В то же время в выборке *Heidrick & Struggles* комитеты по аудиту имелись в 98% компаний, комитеты по вознаграждениям — в 95%, а комитеты по назначениям в органы управления — в 80% компаний. Впрочем, в исследовании 135 российских компаний, проведенном Центром корпоративного управления «Делойт» в СНГ в 2012 г., комитеты по аудиту были уже в 98% компаний, а комитеты по назначениям и вознаграждениям — в 88% фирм.

22. В выборке из более чем 400 крупнейших публичных компаний из 14 стран Западной Европы и Польши, по данным *Heidrick & Struggles* (2011),

С точки зрения прозрачности российские компании также уступают компаниям развитых стран. По данным *Standard & Poor's и* ЦЭФИР (2010), прозрачность 90 крупнейших российских компаний оценивалась в среднем 58 баллами из 100. Для сравнения: исследования *Standard & Poor's* (2002) показали, что у американских компаний, входящих в список «S&P 500», средний показатель прозрачности составлял 70 баллов, у компаний из списка «S&P Europe 350» — 58 баллов, у японских компаний из «S&P/TOPIX 150» — 61 балл. Эти цифры, скорее всего, недооценивают существующую разницу между Россией и развитыми странами, поскольку с начала 2000-х гг. прозрачность компаний в США и Европе должна была вырасти благодаря регуляторным изменениям, таким как принятие закона Сарбейнса—Оксли в 2002 г. и введение международных стандартов финансовой отчетности в Европейском союзе в 2005 г. Кроме того, в российских фирмах первоначальный темп роста корпоративной прозрачности в последующие годы существенно снизился[23].

Что удерживает контролирующих собственников от дальнейшего повышения качества корпоративного управления? Как показывает исследование Doidge, Karoly, and Stulz (2007), различия в качестве корпоративного управления в компаниях в гораздо большей степени объясняются различиями в страновой специфике, нежели в характеристиках самих компаний. Ряд эмпирических работ (Doidge, Karoly, and Stulz 2007; Durnev and Kim 2005; Klapper and Love 2004) находят, что качество правовых институтов положительно влияет на корпоративное управление в компаниях. Интуитивное объяснение этим результатам таково: в стране со слабой правовой средой степень доверия к формальным огра-

---

независимых директоров в 2011 г. было в среднем 43% от числа всех директоров.

23. Как показали исследования *Standard & Poor's* (2002a, 2002b, 2007) и *Standard & Poor's и* ЦЭФИР (2008, 2009, 2010), средний балл прозрачности у 42 крупнейших российских компаний в 2002 г. составлял 34. В 2007 г. для более крупной выборки из 80 компаний средний балл вырос уже до 55, однако к 2010 г. он подрос лишь на 3 процентных пункта (до 58 баллов), тогда как выборка увеличилась всего на десять компаний.

ничениям, накладываемым на себя контролирующими акционерами — ниже, поскольку они могут пренебречь этими ограничениями, как только им это потребуется. Так как инвесторы это понимают, выигрыш от совершенствования норм корпоративного управления для контролирующих собственников, соответственно, уменьшается.

Другим внешним фактором, способным влиять на качество корпоративного управления в компаниях, является хищническое поведение государства. Эмпирические свидетельства тому содержатся в исследованиях Durnev and Fauver (2011), Durnev and Guriev (2011), Durnev, Errunza, and Molchanov (2009). Если есть опасения, что собственность могут экспроприировать, то нет смысла создавать стоимость с помощью внедрения образцового корпоративного управления. Более того, непрозрачность помогает компании укрывать прибыль и активы от потенциальных «экспроприаторов», что особенно актуально для отраслей более подверженных угрозе экспроприации (например, для нефтегазового сектора)[24].

## Конфликты между крупными акционерами

Хотя в большинстве российских фирм имеется один доминирующий инвестор, в некоторых присутствуют два или несколько крупных акционеров, ни один из которых не имеет контрольного пакета[25]. Если частные выгоды от контроля над фирмой высоки, то конфликты между ее крупными собственниками вполне естественны[26]. Однако является ли структура собственности с несколькими крупными акционерами вредной или полезной для компании, заранее сказать нельзя. Конфликты между владельцами крупных пакетов могут создавать тупиковые ситуации при выработке ключевых решений

---

24. См. исследование Guriev, Kolotilin, and Sonin (2011), посвященное национализации нефтедобывающих компаний в разных странах.
25. Примеры включают такие крупные компании, как «Норильский никель» и «ЕВРАЗ» (горная металлургия), «ТНК-ВР» до начала 2013 г. (нефтегазовая отрасль), «Уралкалий» (агрохимия), «ВымпелКом» (телекоммуникации).
26. За последние годы в СМИ широко освещались конфликты в таких компаниях, как «Норильский никель», «ТНК-ВР», «ВымпелКом».

и отвлекать совет директоров от стратегического управления компанией. Вместе с тем рядовые акционеры могут извлечь и выгоду из подобных конфликтов, и даже из самого факта наличия нескольких крупных собственников. Например, в ходе конфликта соперники нередко скупают акции на рынке, чтобы увеличить свои доли голосующих акций (что неоднократно происходило в России). Такие «гонки за голосами» часто приводят к скупке акций по цене выше той, что преобладала на рынке до начала конфликта, поскольку за достижение контроля противоборствующие стороны готовы платить премию. В спокойное же время крупные акционеры контролируют друг друга, чтобы блокировать принятие решений в интересах одного из них за счет остальных.

В недавнем исследовании на тему корпоративных конфликтов в России (Габдрахманов, Степанов 2011) были проанализированы операционные показатели и динамика доходности акций двух публичных компаний, «Норильского никеля» и «ВымпелКома», где происходили длительные конфликты между крупными акционерами. Исследование не обнаружило признаков того, что конфликты заметно повлияли на операционные показатели или на долгосрочную рыночную оценку компаний. В другом исследовании, Kuznetsov, Kapelyushnikov, and Dyomina (2008), была изучена выборка большого числа российских компаний и сделан вывод о том, что наличие второго крупного инвестора улучшает операционные показатели и возможности для привлечения внешнего финансирования. Исследования, изучающие выборки компаний из других стран, также выявляют в целом положительный эффект от наличия второго крупного собственника[27].

Итак, для мелких инвесторов наличие в компании нескольких крупных акционеров может быть в целом благоприятно. Тем не менее все-таки важно, чтобы крупные собственники не злоупотребляли правами друг друга. В России такие злоупотребления в ходе конфликтов являются обычным делом. Например, в конфликте

27. См. исследование Laeven and Levine (2008), анализирующее компании из 13 стран Западной Европы, а также Lins (2003), посвященное компаниям из 18 развивающихся стран.

вокруг «Норильского никеля» менеджмент, лояльный к одному из двух крупных инвесторов, применил тактику скупки акций «Норильского никеля» его дочерними структурами с целью голосования ими на собрании акционеров. В отличие от многих развитых стран, в России такая практика не является незаконной. Однако она, разумеется, нарушает принципы надлежащего корпоративного управления, так как крупный собственник, в чьих интересах действует менеджмент, получает в компании непропорционально большое число голосов за счет *всех остальных* акционеров.

Решению этой проблемы потенциально может помочь механизм соглашений между акционерами («акционерных соглашений»). Действительно, в российских компаниях (по крайней мере, больших) крупные акционеры заключают такие соглашения. Однако до недавнего времени оформить акционерное соглашение в соответствии с российской юрисдикцией было нельзя, поскольку в законодательстве отсутствовало само это понятие. В результате такие соглашения оформлялись в иностранной юрисдикции, а споры разрешались в иностранных судах (чаще всего в Лондоне и Стокгольме). Однако если интересы инвесторов сильно расходятся, то обязывающая сила таких соглашений весьма ограниченна, что и показал конфликт в «Норильском никеле». Первоначальное соглашение между акционерами было разорвано, и стороны потребовали друг от друга возмещения убытков, обратившись в Лондонский международный арбитражный суд. Проблема с соблюдением условий акционерных соглашений, заключенных в рамках иностранных юрисдикций, отчасти связана с тем, что исполнение решений иностранных судов на территории России не гарантировано[28].

---

28. Чтобы обойти эту проблему, крупные акционеры российских компаний зачастую практикуют следующую схему. Учреждается офшорная структура, являющаяся прямым акционером российской компании, оставаясь при этом в полной собственности данных крупных собственников. Это позволяет последним заключать соглашения и разрешать любые правовые споры по поводу этой офшорной структуры в той юрисдикции, в которой та учреждена. Иногда сама компания учреждается за рубежом и действует через полностью принадлежащие ей российские дочерние предприятия. В этих случаях ее акции торгуются только на зарубежных биржах (если она котируется), а сама она находится

В 2009 г. российские законодатели ввели понятие акционерного соглашения в правовое поле. Однако с учетом слабости отечественного правоприменения остается неясным, в какой мере возможность оформлять такие соглашения в рамках российской юрисдикции окажется предпочтительнее уже сложившейся практики.

## Государственные компании: миноритарии против менеджеров

В российских государственных компаниях существует ряд серьезных проблем со стимулами менеджмента. Первая из них обусловлена множественностью задач (Jensen 2001). В принципе менеджеры корпораций призваны максимизировать прибыль или рыночную стоимость. Тем не менее государственным компаниям правительство нередко вменяет и ряд социальных задач/обязательств (например, поддержание высокого уровня занятости или забота о малообеспеченных потребителях) и иногда просит их содействовать политическим целям, что противоречит максимизации акционерной стоимости.

Вторая проблема заключается в том, что государственные компании неявно защищены от банкротства (в случае финансовых трудностей правительство, скорее всего, спасет их) и нередко от рыночной конкуренции (поскольку антимонопольный регулятор зачастую «играет на их стороне»), что ослабляет мотивацию менеджеров. В итоге слабые или искаженные управленческие стимулы приводят к снижению эффективности, а в коррумпированной среде — к собственному незаконному обогащению.

Третьей проблемой является «проблема подотчетности». Хотя конечным бенефициаром государственного пакета в госкомпании является население Рос-

---

вне досягаемости российского регулятора фондового рынка и вне действия норм российского корпоративного права. Из крупных, де-факто российских, компаний, учрежденных за рубежом, можно назвать СТС-*Media* (сегмент СМИ, зарегистрирована в штате Делавэр, США), *X5 Retail Group* (розничная торговля, Нидерланды), *Evraz Group* (металлургия, Люксембург), *Sibir Energy* (нефтегазовая отрасль, Великобритания) и UC *Rusal* (металлургия, Джерси, Великобритания).

сии, на практике рядовые граждане не влияют ни на то, как госпакетом голосуют на собрании акционеров, ни на то, как представители государства голосуют в совете директоров. В жизни эти решения принимаются чиновниками, практически не одотчетными гражданам. Вдобавок эти чиновники не владеют акциями соответствующих компаний и не имеют никаких других стимулов, напрямую связанных с производственной эффективностью. Таким образом, возникает риск того, что их решения могут диктоваться либо политическими соображениями, либо стремлением получить личную выгоду; и даже если чиновники добросовестны, то при слабой подотчетности они будут с большей вероятностью ошибаться.

Осознавая все эти проблемы, правительство пытается внедрять в государственных компаниях надлежащую практику корпоративного управления посредством достижения большей прозрачности и назначения в советы директоров независимых директоров. Что побуждает правительство так поступать? Во-первых, когда мировая экономика становится все более глобальной, а конкуренция за капиталы — острее, правительство стремится улучшить имидж России в глазах иностранных инвесторов. Одним из очевидных и необходимых шагов в этом направлении является повышение качества корпоративного управления, особенно в свете амбициозных планов правительства по превращению Москвы в международный финансовый центр.

Во-вторых, с целью привлечения внешнего финансирования государственные компании время от времени выпускают акции[29]. Также в рамках выполнения программы приватизации правительство может продавать части своих пакетов на фондовом рынке. В любом из этих случаев улучшение корпоративного управления способствует росту поступлений от продажи акций. Более того, если госкомпания размещает акции за рубежом,

29. Возможно, это соображение менее актуально для государственных компаний: для них (по крайней мере для самых крупных) стоимость заимствований уже и так относительно низка, поскольку рынок ожидает, что в случае финансовых трудностей правительство поможет этим компаниям.

она обязана соответствовать строгим требованиям раскрытия информации и нормам корпоративного управления. Поэтому неудивительно, что среди наиболее прозрачных компаний в 2010 г., по данным *Standard & Poor's и* ЦЭФИР (2010), оказались «Роснефть» и Банк «ВТБ», разместившие акции на Лондонской фондовой бирже в ходе IPO в 2006 и 2007 г. соответственно. Недавно правительство России обнародовало обширные планы приватизации, в ходе которых на рынке будут проданы акции нескольких государственных компаний[30]. Можно надеяться, что приватизационные планы послужат для этих компаний катализатором реформы корпоративного управления.

Хотя улучшение корпоративного управления в госкомпаниях приносит очевидные выгоды для страны в целом, оно чревато персональными издержками для чиновников и менеджеров, извлекающих частную выгоду от контроля над этими компаниями. Данным экономическим агентам выгодна слабая прозрачность и отсутствие подотчетности. Даже если они добросовестны, у них нет стимулов для реализации реформ, поскольку, как отмечено выше, их благосостояние и карьера слабо связаны с эффективностью компаний. Все эти факторы тормозят проведение реформы корпоративного управления на государственных предприятиях. Кроме того, природа государства такова, что ему трудно решиться доверить прямой контроль над государственными активами независимому совету директоров. В идеале правительству следовало бы остаться в роли регулятора, прямо контролирующего лишь очень ограниченный перечень решений, а ключевым независимым органом управления сделать совет директоров, который бы действовал в интересах компании согласно четко определенной стратегии[31]. Тем не менее нынешняя реальность такова,

---

30. В последние годы план приватизации постоянно менялся, и конечные решения по нему, вероятно, будут сильно зависеть от того, как в России сложатся экономические и политические обстоятельства.

31. Интересы компании, как и ее стратегия, могут охватывать коммерческие и некоммерческие цели. Важно четко определить стратегию и цели компании и сделать так, чтобы вознаграждение управленческого персонала прямо зависело от достижения этих целей.

что при принятии всех важных решений представители государства в советах директоров голосуют в строгом соответствии с директивами чиновников.

Таким образом, успех реформы корпоративного управления в государственных компаниях в значительной степени зависит от готовности правительства отказаться от прямого контроля над компаниями, в которых оно владеет существенными долями, и от наличия у высших должностных лиц политической воли противостоять корыстным интересам тех чиновников и менеджеров, которые предпочитают сохранение статус-кво.

В последние годы правительство России предприняло ряд шагов по расширению независимости советов директоров в государственных компаниях. В 2008 г. президент Д. Медведев предложил заменить чиновников в советах директоров госкомпаний независимыми директорами и профессиональными поверенными; последние будут представлять в советах директоров интересы государства. Логика привлечения профессиональных поверенных состоит в том, что у них, как предполагается, отсутствует конфликт интересов, тогда как чиновники, часто являясь отраслевыми регуляторами, разрываются между интересами компании и интересами отрасли в целом. Кроме того, согласно законодательству Российской Федерации госчиновники в составе советов директоров не могут получать за это зарплату, тогда как профессиональные поверенные в принципе могут. Эту возможность можно использовать для мотивации директоров работать на благо компании. В соответствии с объявленными планами замена чиновников на профессиональных поверенных за последние годы произошла уже в нескольких десятках компаний. Кроме того, многие госкомпании учредили комитеты в советах директоров с присутствием независимых директоров.

Тем не менее советы директоров госкомпаний остаются в серьезной зависимости от государства. Хотя правительство представляет профессиональных поверенных как независимых директоров, они, разумеется, таковыми являются не вполне, поскольку при голосовании по многим вопросам обязаны следовать директивам чинов-

ников[32]. (Впрочем, даже по таким вопросам они могут косвенно влиять на итоги голосования, так как вправе инициировать обсуждения в государственных органах, отвечающих за выработку соответствующих директив). Процент действительно независимых, не являющихся профессиональными поверенными директоров в советах директоров госкомпаний все еще очень мал. Как выяснила в своем исследовании Ассоциация независимых директоров (2011), среди членов правлений 45 крупнейших государственных компаний независимые директора составляли примерно 21%. Для сравнения: в 60 крупнейших частных компаниях независимые директора, согласно тому же исследованию, составляли 25%. Согласно исследованию Центра корпоративного управления «Делойт» в СНГ (2012), проведенному на выборке 135 крупных российских публичных компаний, доля *внешних* директоров в госкомпаниях составила 20% против 38% в частных компаниях.

Таким образом, независимые директора в госкомпаниях не играют решающей роли; в сущности, они могут повлиять на принятие решений лишь силой убеждения, если менеджмент и остальные члены правления захотят прислушаться к их мнению. Другой проблемой является сам процесс назначения независимых директоров и профессиональных поверенных. На сегодня процедура и критерии их отбора остаются неясными; выдвижением кандидатов занимаются преимущественно государственные органы, и в гораздо меньшей мере — независимые комиссии по номинированию.

В последние годы было достигнуто некоторое улучшение прозрачности государственных компаний. По данным *Standard & Poor's и* ЦЭФИР (2010), в числе десяти самых прозрачных компаний в 2010 г. оказались две крупные государственные структуры, «Роснефть» и банк «ВТБ», хотя сразу после проведения своих IPO (в 2006 и 2007 г. соответственно) они в первую десятку не входили. В последние годы существенное улучшение прозрачности демонстрируют также «Сбербанк»

32. В настоящее время идет дискуссия о том, как сузить перечень вопросов, по которым профессиональные поверенные в советах директоров обязаны голосовать по директивам.

и ряд государственных электроэнергетических компаний (созданных несколько лет назад в результате реформы электроэнергетики).

Чтобы точнее оценить, как со временем менялась разница в уровне прозрачности и раскрытии информации между госпредприятиями и частными компаниями, мы взяли индексы информационной прозрачности, рассчитанные агентством *Standard & Poor's* за 2005–2009 гг. Используя метод наименьших квадратов, мы оценили регрессию индекса прозрачности на фиктивную переменную, принимающую значение 1, если государству принадлежало свыше 25% акций, контролируя на отраслевые фиксированные эффекты и годовую выручку фирмы (как меру размера фирмы). Чтобы увидеть, как относительная прозрачность госкомпаний менялась со временем, мы оценили регрессию для каждого года из пяти лет. Мы исследовали как совокупный индикатор прозрачности, так и три его составные части, измеряющие раскрытие информации по следующим аспектам: (1) структура собственности и права акционеров, (2) финансовая и операционная информация, (3) состав и процедуры работы совета директоров и менеджмента.

Как показывают результаты, в 2005–2008 гг. существенных различий между государственными и частными компаниями не было (табл. 9.2). Однако в 2009 г. произошел значимый рост прозрачности госкомпаний относительно частных компаний. Подробный анализ показателей прозрачности выявляет, что прогресс достигнут главным образом в раскрытии финансовой и операционной информации и, отчасти, в прозрачности состава и процедур работы совета директоров и менеджмента.

Несмотря на достигнутый прогресс, ряд событий последних лет показал, что формальное введение норм корпоративного управления не всегда означает реальное применение лучших практик. Одним из примеров злоупотреблений в сфере управления госкорпорациями за последние годы стала весьма подозрительная история с трансфертным ценообразованием (с использованием цепочки специально созданных посредников) в одной из дочерних компаний банка «ВТБ», формально

ТАБЛИЦА 9.2
Структура собственности и качество корпоративного управления

| Годы | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| A: Совокупный показатель информационной прозрачности (Transparency and Disclosure Index) S&P | | | | | |
| | 4,86 | 2,72 | 2,09 | 0,26 | 7,94* |
| Государству принадлежит >25% | [6,81] | [3,67] | [3,63] | [3,07] | [4,25] |
| Логарифм выручки | Да | Да | Да | Да | Да |
| Отраслевые фикс. эффекты | Да | Да | Да | Да | Да |
| Число наблюдений | 49 | 65 | 74 | 81 | 81 |
| $R^2$ | 0,40 | 0,45 | 0,51 | 0,49 | 0,38 |
| B: Компонента «структура собственности и права акционеров» | | | | | |
| | 6,99 | 4,4 | 2,73 | 0,61 | 3,85 |
| Государству принадлежит >25% | [5,50] | [3,79] | [3,67] | [2,84] | [4,01] |
| Логарифм выручки | Да | Да | Да | Да | Да |
| Отраслевые фикс. эффекты | Да | Да | Да | Да | Да |
| Число наблюдений | 49 | 65 | 74 | 81 | 81 |
| $R^2$ | 0,49 | 0,43 | 0,58 | 0,57 | 0,38 |
| C: Компонента «финансовая и операционная информация» | | | | | |
| | 1,87 | 0,88 | 0,41 | −0,02 | 10,46** |
| Государству принадлежит >25% | [7,90] | [4,80] | [4,97] | [4,44] | [5,14] |
| Логарифм выручки | Да | Да | Да | Да | Да |
| Отраслевые фикс. эффекты | Да | Да | Да | Да | Да |
| Число наблюдений | 49 | 65 | 74 | 81 | 81 |
| $R^2$ | 0,37 | 0,38 | 0,37 | 0,37 | 0,36 |
| D: Компонента «состав и процедуры работы СД и менеджмента» | | | | | |
| | 7,85 | 4,12 | 4,47 | −0,81 | 8,12* |
| Государству принадлежит >25% | [6,95] | [3,69] | [3,69] | [2,76] | [4,26] |
| Логарифм выручки | Да | Да | Да | Да | Да |
| Отраслевые фикс. эффекты | Да | Да | Да | Да | Да |
| Число наблюдений | 49 | 65 | 74 | 81 | 81 |
| $R^2$ | 0,36 | 0,45 | 0,46 | 0,43 | 0,37 |

Примечания: Регрессии оценены методом наименьших квадратов для каждого из пяти лет отдельно. В скобках указаны стандартные ошибки, кластеризованные на уровне фирмы. * Значимость на уровне 10%; ** Значимость на уровне 5%.

являющегося одним из лидеров корпоративной прозрачности в России (Ведомости 2009).

Другим примером служит «Роснефть», в 2009 и 2010 г. по формальным признакам считавшаяся очень прозрачной компанией согласно исследованиям *Standard & Poor's и* ЦЭФИР (2009, 2010). Алексей Навальный, известный политический активист, неоднократно пытался получить протоколы заседаний совета директоров «Роснефти». Хотя по российскому законодательству компания обязана предоставлять такую документацию по запросу любого из ее акционеров, попытки Навального остались безуспешными (Ведомости 2010).

Нежелание ряда госпредприятий следовать нормам надлежащего корпоративного управления проявилось и в неисполнении «Газпромом» и банком «ВТБ» нормы об обязательном предложении при приобретении свыше 30% акций компании (в первом случае — компании ТГК-1, во втором случае — Банка Москвы). И если «ВТБ» использовал лазейку в законодательстве, то каким образом «Газпрому» удалось избежать обязательного предложения, остается неясным.

Суммируя сказанное выше, можно утверждать, что за последние годы корпоративное управление явно улучшилось, по крайней мере в некоторых госкомпаниях, и у правительства есть желание продвигать реформы и далее. Однако чтобы наладить в госкомпаниях действительно образцовое корпоративное управление, придется пройти еще долгий путь.

Введение хорошего корпоративного управления в государственных компаниях во многом зависит от доброй воли правительства, однако недавние примеры борьбы А. Навального против коррупции в госкомпаниях дают некоторую надежду на то, что потенциально действенный (хотя и рискованный для активиста) способ давления на госкомпании существует (детальный анализ реакции рынка на публикации в блоге Навального приведен в: Enikolopov, Petrova, and Sonin 2014).

Активизму Навального присуща важная черта, отличающая его от деятельности более традиционных миноритарных активистов, таких как Уильям Браудер, глава фонда *Hermitage Capital*, который в начале 2000-х гг. боролся с российскими государственными корпорация-

ми[33]. А. Навальный позиционирует себя не столько в качестве защитника интересов инвесторов, сколько в роли общественного активиста — борца с коррупцией, ведь из-за коррупции в госкомпаниях страдают не только миноритарные акционеры, но и все граждане страны, поскольку конечным бенефициаром госпакетов являются граждане России[34].

Интересным аспектом тактики Навального является использование сетевого блога как средства публичного разоблачения и донесения своей позиции до широкой аудитории в открытой, конфронтационной манере. Имея десятки тысяч подписчиков, блог Навального фактически стал средством массовой информации[35]. Хотя Уильям Браудер также широко использовал СМИ, он обращался не столько к российским гражданам, сколько к западным инвесторам, публикуясь в авторитетных англоязычных изданиях, таких как *Financial Times* и *Wall Street Journal*[36].

В отличие от успехов Браудера, которые можно оценить по доходности его фонда или числу предотвращенных/устраненных нарушений в сфере корпоративного управления[37], измерить эффект от деятельности Наваль-

---

33. В конце 1990-х — начале 2000-х гг. инвестиционный фонд *Hermitage Capital* был чрезвычайно активен и весьма успешен в борьбе с нарушениями в сфере корпоративного управления в компаниях, чьи акции держал фонд, включая ряд государственных компаний (см. Dyck 2002). Однако в 2005 г. российская виза г-на Браудера была без официальных объяснений аннулирована. В 2007 г. офисы *Hermitage Capital* и его юридической фирмы в Москве подверглись обыску, в ходе которого полиция конфисковала документы и компьютеры. Фонду были предъявлены обвинения в неуплате налогов, после чего он был вынужден выйти из российских активов.

34. Следует отметить, что в ходе так называемых народных IPO государственных компаний «Роснефть» и «ВТБ» почти 240 тысяч российских граждан стали прямыми их акционерами. В ходе падения фондового рынка во время глобального кризиса руководство «ВТБ» получило от них многочисленные жалобы на резкое снижение цены акций, а также требования вернуть деньги, вложенные в «народные IPO».

35. С марта 2014 блог А. Навального в «Живом журнале» заблокирован по требованию Генеральной прокуратуры России (официально — за призывы к несанкционированным массовым мероприятиям).

36. Подробнее о стратегии *Hermitage Capital* см. в: Dyck, Volchkova, and Zingales (2008).

37. Эмпирические исследования (Dyck, Volchkova, and Zingales 2008) показывают, что информационная стратегия фонда *Hermitage Capital* действительно была успешной.

ного довольно трудно. Большинство его действий пока не привели к серьезным переменам в компаниях, ставших объектом его расследования (чаще всего руководство компаний пытается игнорировать Навального или изображает его популистом, а не борцом с коррупцией)[38]. Тем не менее привлечение внимания общественности к проблемам коррупции в государственных компаниях (и не только в них одних) потенциально имеет большую общественную значимость.

## Перспективы корпоративного управления в России

Несмотря на несомненный прогресс с начала 2000-х гг., у российских компаний остается большой потенциал для улучшения корпоративного управления, на что позволяет надеяться ряд факторов. Во-первых, объективный фактор финансовой глобализации: барьеры на пути перемещения капитала снижаются, компании развивающихся стран привлекают теперь внешнее финансирование со всего мира. Это не только открывает широкие возможности для привлечения капитала, но и ставит российские корпорации в условия жесткой конкуренции за международные финансы с Китаем, Бразилией, Индией и другими развивающимися странами. Учитывая большие потребности российских компаний в инвестициях, этот фактор должен будет стимулировать позитивные перемены в корпоративном управлении. Поскольку мировая экономика начинает выходить из кризиса, все больше российских компаний возвращаются к докризисным планам по размещению акций на фондовых биржах в России и за рубежом.

Полезную роль может сыграть и недавнее вступление России во Всемирную торговую организацию. Для многих российских компаний снижение торговых барьеров обернется обострением конкуренции на товарных рын-

38. Возможным исключением является «Транснефть» — одна из мишеней критики со стороны Навального: в последнее время компания стала заметно дружественнее к инвесторам, что могло отчасти стать следствием (скорее всего, косвенным) активности Навального (Ведомости 2011).

ках. Улучшение корпоративного управления поможет этим компаниям не только повысить эффективность производства, но и снизить затраты на капитал, что одинаково важно для успеха в конкурентной борьбе.

Глобализация, можно надеяться, порождает стимулы не только для корпораций, но и для власти. Необходимость модернизации российской экономики в целях повышения ее конкурентоспособности неоднократно подчеркивалась руководством страны. Кроме того, в планах российского правительства создание в Москве международного финансового центра. Ради достижения этих целей государству необходимо укреплять правовые институты. Как мы уже обсуждали в этой главе, в последние годы произошел прогресс в этом направлении, хотя правоприменительная практика остается серьезной проблемой. Вкладом в модернизацию можно считать и намеченную программу приватизации, которая (если она пройдет по плану) может стать одной из основных движущих сил прогресса в сфере корпоративного управления.

В то же время потенциальный эффект глобализации на улучшение корпоративного управления ограничен рядом взаимосвязанных факторов (Stulz 2005). Во-первых, Россия остается страной с высоким уровнем коррупции и отсутствием верховенства закона. Бороться с коррупцией чрезвычайно трудно, особенно если ею пронизано все государство и чиновники заинтересованы в сохранении статус-кво. Чтобы в таких условиях противостоять корыстным интересам, высшие должностные лица должны иметь исключительно сильную политическую волю. Проблема усугубляется тем, что Россия получает высокие доходы от экспорта нефти и газа: «золотой дождь» порождает у российского истеблишмента стимулы к «извлечению ренты» вместо проведения институциональных реформ. Свою роль в слабости стремления властей к улучшению институциональной среды играет и фактор ограниченной политической конкуренции.

Наконец, текущая внешнеполитическая ситуация (работа над переводом этой главы на русский язык велась до октября 2014 г.), в частности санкции Европейского союза и США, ограничивающие возможности привлече-

ния финансирования на западных рынках для ряда российских госкомпаний, также не способствует стимулам к улучшению корпоративного управления.

Подводя итог, можно сказать, что перспективы корпоративного управления в России остаются в целом неопределенными. Вполне вероятно, что в ближайшие годы положительный тренд продолжится, но в умеренном темпе. Для существенного повышения качества корпоративного управления необходимы, прежде всего, улучшения в практике правоприменения и значительное снижение коррупции.

## Библиография


Ассоциация независимых директоров. 2011. *«Портрет независимого директора в российских компаниях»*. М.: Ассоциация независимых директоров.

*Ведомости,* 2008. «Корпоративное управление: Деньги или репутация», *Ведомости,* 27 октября 2008 г.

——, 2009. «Забурились на $0,5 млрд», *Ведомости*, 30 ноября 2009 г.

——, 2010. «Роснефть не мелочится», *Ведомости*, 15 октября 2010 г.

——, 2011. «Цена улыбки», *Ведомости,* 21 ноября 2011 года.

Габдрахманов, С., Степанов С., 2011. «*Корпоративные конфликты в современной России и за рубежом*», М.: Национальный совет по корпоративному управлению.

Центр корпоративного управления «Делойт» в СНГ. 2012. «*Структура корпоративного управления публичных российских компаний*». М.: ЗАО «Делойт и Туш СНГ».

Acharya, V., M. Richardson, S. van Nieuwerburgh, and L. White. 2011. *Guaranteed to Fail: Fannie Mae, Freddie Mac and the Debacle of Mortgage Finance.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Anderson, Ronald C., Sattar A. Mansi, and David M. Reeb. 2004. "Board Characteristics, Accounting Report Integrity, and the Cost of Debt," *Journal of Accounting and Economics* 37(3): 315–42.

Bhojraj, Sanjeev, and Partha Sengupta. 2003. "Effect of Corporate Governance on Bond Ratings and Yields: The Role of Institutional Investors and Outside Directors," *Journal of Business* 76(3): 455–76.

Black, Bernard, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. 2000. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?," *Stanford Law Review* 52: 1731–808.

Black, Bernard, Inessa Love, and Andrei Rachinsky. 2006. "Corporate Governance Indices and Firms' Market Values: Time Series Evidence from Russia," *Emerging Markets Review* 7(4): 361–79.

Blanchard, Olivier, and Michael Kremer. 1997. "Disorganization," *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1091–126.

Boyko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

Chen, Kevin C. W., Zhihong Chen, and K. C. John Wei. 2009. "Legal Protection of Investors, Corporate Governance, and the Cost of Equity Capital," *Journal of Corporate Finance* 15(3): 273–89.

Cheng, C. S. Agnes, Denton Collins, and Henry He Huang. 2006. "Shareholder Rights, Financial Disclosure and the Cost of Equity Capital," *Review of Quantitative Finance and Accounting* 27(2): 175–204.

Chernykh, Lucy. 2008. "Ultimate Ownership and Control in Russia," *Journal of Financial Economics* 88: 169–92.

——. 2011. "Profit or Politics? Understanding Renationalizations in Russia," *Journal of Corporate Finance* 17: 1237–53.

Denisova, Irina, Marcus Eller, Timothy Frye, and Ekaterina Zhuravskaya. 2009. "Who Wants to Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions," *American Political Science Review* 103(2): 284–304.

Desai, Mihir A., Alexader Dyck, and Luigi Zingales. 2007. "Theft and Taxes," *Journal of Financial Economics* 84: 591–623.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2008. "The Law and Economics of Self-Dealing," *Journal of Financial Economics* 88(3): 430–65.

Doidge, Craig, G. Andrew Karolyi, and Rene M. Stulz. 2007. "Why Do Countries Matter so Much for Corporate Governance?", *Journal of Financial Economics* 86(1): 1–39.

Dolgopyatova, Tatiana. 2009. "Stock Ownership and Corporate Control." In *Organization and Development of Russian Business: A Firm-Level Analysis*, ed. Tatiana Dolgopyatova, Ichiro Iwasaki, and Andrei A. Yakovlev. New York: Palgrave Macmillan, 39–61.

Dolgopyatova, Tatiana, Ichiro Iwasaki, and Andrei Yakovlev. 2009. "The Emergence of Russian Corporations: From the Soviet Enterprise to a Market Firm." In *Organization and Development of Russian Business: A Firm-Level Analysis*, ed. Tatiana Dolgopyatova, Ichiro Iwasaki, and Andrei A. Yakovlev. New York: Palgrave Macmillan, 12–38.

Durnev, Art, Vihang Errunza, and Alexander Molchanov. 2009. "Property Rights Protection, Corporate Transparency, and Growth," *Journal of International Business Studies* 40(9): 1533– 62.

Durnev, Art, and Larry Fauver. 2011. "Stealing from Thieves: Expropriation Risk, Firm Governance and Performance," работа, представленная в ходе научной конференции (the 2nd Annual Conference on Empirical Legal Studies).

Durnev, Art, and Sergei Guriev. 2011. "Expropriation Risk and Firm Growth: A Corporate Transparency Channel," mimeo.

Durnev, Art, and E. Han Kim. 2005. "To Steal or Not to Steal: Firm Attributes, Legal Environment, and Valuation," *Journal of Finance* 60(3): 1461–93.

Dyck, Alexander. 2002. "The Hermitage Fund: Media and Corporate Governance in Russia," Harvard Business School case #2-703-010.

Dyck, Alexander, Natalia Volchkova, and Luigi Zingales. 2008. "Private Benefits of Control: An International Comparison," *Journal of Finance* 63(3): 1093–135.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2000a. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London: EBRD.

——. 2000b. *Insolvency Law and Practice: Rebuilding through Rescue or Liquidation*. London: EBRD.

Ellman, Michael, and Vladimir Kontorovich, eds. 1998. *The Destruction of the Soviet Economic System: An Insiders' History*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Enikolopov, Ruben, Maria Petrova, and Konstantin Sonin. 2014. "Social Media and Corruption," Working Paper.

Freeland, Chrystia. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*. New York: Crown Business.

Goriaev, Alexey, and Konstantin Sonin. 2005. "Is Political Risk Company-Specific? The Market Side of the Yukos Affair," CEFIR and NES Working Paper.

Guriev, Sergei. 2010. "Business Groups in Russia." In The Oxford *Handbook of Business Groups*, ed. Asli M. Colpan, Takashi Hikino, and James R. Lincoln. New York: Oxford University Press, 526–546.

Guriev, Sergei, Anton Kolotilin, and Konstantin Sonin. 2011. "Determinants of Expropriation in the Oil Sector: A Theory and Evidence from Panel Data," *Journal of Law, Economics, and Organization* 27(2): 301–323.

Guriev, Sergei, and Andrei Rachinsky. 2005. "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism," *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 131–150.

Heidrick & Struggles. 2007. *Corporate Governance in Europe: Raising the Bar*. Chicago: Heidrick & Struggles.

——. 2011. *European Corporate Governance Report 2011. Challenging Board Performance*. Chicago: Heidrick & Struggles.

Hoff, Karla, and Joseph Stiglitz. 2004. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies," *American Economic Review* 94(3): 753–763.

Hoffman, David. 2003. *The Oligarchs*. New York: Public Affairs.

Iwasaki, Ichiro. 2008. "The Determinants of Board Composition in a Transforming Economy: Evidence from Russia," *Journal of Corporate Finance* 14(5): 532–549.

Jensen, Michael. 2001. "Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function," *Journal of Applied Corporate Finance* 14(3): 8–21.

Khanna, Tarun, and Yishay Yafeh. 2007. "Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?," *Journal of Economic Literature* 45(2): 331–372.

Klapper, Leora F., and Inessa Love. 2004. "Corporate Governance, Investor Protection, And Performance In Emerging Markets," *Journal of Corporate Finance* 10(5): 703–728.

Kuznetsov, Andrei, Rostislav Kapelyushnikov, and Natalya Dyomina. 2008. "Ownership Concentration and Firm Performance in a Transition Economy: Evidence from Russia." In *Corporate Governance and International Business*, ed. Roger Strange and Gregory Jackson. London: Palgrave, 112–30.

Laeven, Luc, and Ross Levine. 2008. "Complex Ownership Structures and Corporate Valuations," *Review of Financial Studies* 21(2): 579–604.

Lambert-Mogiliansky, Ariane, Konstantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2007. "Are Russian Commercial Courts Biased? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant," *Journal of Comparative Economics* 35 (2): 254–277.

Lazareva, Olga, Andrei Rachinsky, and Sergei Stepanov. 2008. "A Survey of Corporate Governance in Russia." In *Corporate Governance in Transition Economies*, ed. Robert McGee. New York: Springer, 315–50.

Lins, Karl. 2003. "Equity Ownership and Firm Value in Emerging Markets," *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 38(1): 159–84.

Love, Inessa. 2011. "Corporate Governance and Performance around the World: What We Know and What We Don't," *World Bank Research Observer* 26(1): 42–40.

OECD. 2006. OECD *Economic Surveys: Russian Federation 2006*. Paris: OECD.

Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislav Gelfer. 2000. "Law and Finance in Transition Countries," *Economics of Transition* 8(2): 325–68.

Polischuk, Leonid, and Alexey Savvateev. 2004. "Spontaneous (Non-) Emergence of Property Rights," *Economics of Transition* 12(1): 103–27.

Russian Institute of Directors. 2010. *Corporate Governance Practices in Russia: 2004–2009 Comparative Study.* Moscow: Russian Institute of Directors.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 1999. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

Shumilov, Andrei, and Natalia Volchkova. 2004. "Russian Business Groups: Substitutes for Missing Institutions?", CEFIR and NES Working Paper.

Shvyrkov, Oleg, and Ekaterina Marushkevich. 2011. *"Governance Regulations at Crossroads: Will the Drive for Reform Persist and Bear Fruit? Country Governance Study,"* Standard & Poor's.

*Smart Money. "Великий диктатор"*, в номере за 30 июня 2008 г.

Sonin, Konstantin. 2003. "Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights?," *Journal of Comparative Economics* 31: 715–31.

Standard & Poor's. 2002a. *Transparency and Disclosure by Russian Companies in 2002.* Moscow: Standard & Poor's.

——. 2002b. *Transparency and Disclosure: Overview of Methodology and Study Results—United States.* New York: Standard & Poor's.

——. 2007. *Portrait of Russian Corporate Boards Mirrors Their Concentrated Ownership Structure and Highlights Hindrances to Stronger Governance.* Moscow: Standard & Poor's.

Standard & Poor's и ЦЭФИР. 2008. *Исследование информационной прозрачности российских компаний в 2008 г.: Незначительный прогресс на фоне резкого снижения количества* IPO. M.: Standard & Poor's.

——. 2009. *Исследование информационной прозрачности российских компаний в 2009 г.: Разрыв между лидерами и аутсайдерами увеличился.* M.: Standard & Poor's.

——. 2010. *Исследование информационной прозрачности российских компаний в 2010 г.: Умеренный рост прозрачности за счет компаний электроэнергетического сектора.* M.: Standard & Poor's.

Stulz, René M. 2005. "The Limits of Financial Globalization," *Journal of Finance* 60(4): 1595–1638.

Summanen, Tuomo, and Olga Lazareva. 2008. "Emerging Boards of Directors: Board Behavior, Functions and Firm Performance," Working Paper, http://ssrn.com/abstract=1102473.

Volkov, Vadim. 2004. "The Selective Use of State Capacity in Russia's Economy: Property Disputes and Enterprise Takeovers, 1998–2002," *Review of Central and East European Law* 4: 527–548.

World Bank. 2005. *From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation*. Moscow: World Bank.

# ГЛАВА 10

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ
И РОБЕРТ КОНРАД

# Российская налоговая система

Налоговая система России была важным элементом реформ после распада Советского Союза. Ее развитие включало ряд этапов. Нынешняя налоговая система в своей основе является современным режимом налогообложения (по крайней мере внешне, хотя и не всегда по сути) и включает налог на добавленную стоимость (НДС) по методу начисления, налог на доходы физических лиц с единой ставкой (плоской шкалой), налог на прибыль организаций, исчисляемый на основе развивающейся системы российского финансового учета, акцизы, таможенные тарифы и платежи за минеральные ресурсы. Главная цель данной главы — представить обзор российского налогообложения, дополненный более подробным анализом налогообложения нефтяной отрасли и малого бизнеса. Первый предмет особого внимания — один из важнейших источников поступлений федерального бюджета, а второй — один из наиболее необычных и менее изученных аспектов российской налоговой системы. Кроме того, мы даем общую оценку функционирования налоговой системы после радикальной реформы 2000–2001 гг. с макроэкономической точки зрения и с точки зрения руководителей коммерческих предприятий. Наше главное заключение таково: Россия достигла значительного прогресса на пути переустройства своей налоговой системы и к настоящему времени обладает достаточно последовательной законодательной основой. С точки зрения поступления налоговых сборов Россия демонстрирует вполне приемлемые результаты, но они отчасти достигнуты ценой экономических искажений (например, за счет излишне-

го налогообложения нефтяной отрасли и недостаточным возмещением НДС экспортерам из-за административно трудных процедур получения этого возмещения). Мы также утверждаем, что система налогообложения малого бизнеса, вероятно, приносит больше вреда, чем пользы. Наконец, хотя реформы 2000–2001 гг. были восприняты руководителями коммерческих предприятий как существенное улучшение, ситуация значительно ухудшилась несколькими годами позже, особенно с точки зрения налогового администрирования.

Налоговая система России подвергалась разностороннему изучению с начала либерализации. Помимо многочисленных работ, подготовленных Всемирным банком, Международным валютным фондом и другими организациями, эта тема получила существенное внимание в научной литературе. Исходя из размера и разнообразия России многие из этих исследований были сосредоточены на проблемах налогового федерализма (Treisman, Freinkman, and Titov 1999; Zhuravskaya 2000). Проблеме налогового федерализма, кроме того, уделялось значительное внимание в более общих исследованиях российских реформ, таких как работы Трейсмана (Treisman 1999) и Шлейфера и Трейсмана (Shleifer and Treisman 2000). В них также отмечалась важная роль коррупции в системе налоговых органов. Еще одним естественным предметом внимания этой литературы было налогообложение нефти[1].

Наиболее широко известная отличительная черта налоговой системы России — единая ставка (плоская шкала) налога на доходы физических лиц (НДФЛ), которая была проанализирована Ивановой и соавторами (Ivanova et al. 2005). Они статистически проверили несколько альтернативных объяснений увеличения дохода от НДФЛ после реформы 2001 г. и обнаружили свидетельства того, что с уменьшением предельных ставок

1. Квон (Kwon 2003) показывает, что налогообложение нефти и газа приносит более чем 50% общих налоговых доходов при включении в анализ межотраслевых связей. Алексеев и Конрад (Alexeev and Conrad 2009) дают сравнительный анализ российского режима налогообложения нефти и демонстрируют сравнительно высокое налоговое бремя в данном секторе и наличие искажающих стимулов (distortionary incentives). См. также работу Бобылева (2008).

улучшилась налоговая дисциплина, но не обнаружили свидетельств значимой реакции предложения труда. Эти результаты подтвердили Городниченко, Мартинес-Васкес и Сабирьянова-Питер (Gorodnichenko, Martinez-Vazquez, and Sabirianova Peter 2009), используя другие методы анализа и данные. Если исходить из улучшения налоговой дисциплины и сдержанного отклика предложения труда, введение плоской шкалы налога, вероятнее всего, снизило неравенство фактических доходов после уплаты налога и неравенство потребления. Некоторые свидетельства этого даются в работах Синельникова-Мурылева и др. (2003) и Городниченко, Сабирьяновой-Питер и Столярова (Gorodnichenko, Sabirianova Peter, and Stolyarov 2010), хотя трудно определить, какая часть снижения неравенства, которое явно сократилось с конца 1990-х гг. к середине 2000-х гг., обусловлена этой налоговой реформой.

Наиболее полное исследование налоговой системы России в период после реформы дает работа (Martinez-Vazquez, Rider, and Wallace 2009). Авторы описывают историю этой системы до и после налоговой реформы и подробности прохождения этой реформы через законодательные органы власти в первые годы правления Владимира Путина. В этом источнике также дается оценка налоговой системе в целом, рассматриваются взаимоотношения различных уровней власти, оценивается налоговое администрирование и обсуждается необходимость будущих реформ. Это исследование дополняется написанной с точки зрения политологии работой (Luong and Weinthal 2004), авторы которой стараются доказать, что реформа оказалась возможной, потому что после кризиса 1998 г. интересы правительства и крупных нефтяных компаний совпадали, что предоставило возможности для заключения политического компромисса и проведения значительной реформы. В самое недавнее время Кулаев (Koulayev 2010) дал описание истории развития НДС, в котором институциональная реформа и анализ концепций бухгалтерского учета, свойственных рыночной экономике, играли важные роли.

Далее эта глава строится следующим образом. Сначала дается краткая история развития налоговой системы. Затем мы обсуждаем некоторые важные факторы,

характерные именно для России, которые оказывают влияние на развитие современного режима налогообложения. Мы предлагаем эмпирический анализ, в котором анализируются мнения налогоплательщиков. Этот анализ дается, чтобы достичь понимания того, как реформы могли повлиять на мнения респондентов по соответствующим вопросам и произошло ли стабильное улучшение восприятия налоговой системы. Последний раздел содержит обсуждение двух областей налогообложения, в которых, на наш взгляд, нужна дальнейшая реформа законодательства: нефтегазовой отрасли и малого бизнеса. Налогообложение нефтегазовой отрасли было выбрано из-за важности этого сектора для экономики страны, в то время как налогообложение малого бизнеса было выбрано из-за тех трудностей, с которыми сталкиваются все налоговые органы, добиваясь соблюдения налоговой дисциплины со стороны сравнительно крупного, но малодоходного для бюджета сектора. Реформы в этих двух областях, мы считаем, покажут, как система в целом могла бы развиваться на протяжении следующих нескольких лет.

## Краткая история

В момент создания Содружества Независимых Государств Россия использовала несколько модифицированное советское налоговое законодательство[2]. Предпринимались различные попытки работать в его рамках и поменять практику его применения, не меняя правовую основу. Происхождение нынешнего законодательства можно связать с майским (1996 г.) Указом № 685. Этот Указ выражал намерения руководства страны:

- изменить систему бухгалтерского учета (приведя ее в соответствие с западными понятиями учета по ме-

2. Советские законы включали первоначальные попытки разработать ориентированные на рынок системы взимания различных налогов, включая НДС, корпоративный налог, налог на доходы физических лиц, акцизы и налог на имущество. Соответствующие законы были краткими, а инструкции по их применению крайне немногочисленны (если имелись вообще).

тоду начисления) и позволить предприятиям сокращать налоговую базу[3] на полную сумму издержек[4];
- укрепить НДС введением положения, которое потребовало бы от плательщиков этого налога использовать применяемые в большинстве стран мира стандартные счета-фактуры;
- разработать основы налога на вмененный доход (presumptive tax) для малых предприятий;
- разработать упрощенный метод амортизации;
- провести новую налоговую амнистию[5].

Кроме того, в этот период стали появляться российские специалисты в области современного налогообложения, а также наблюдался общий интерес к разработке налогового кодекса[6]. Создание проекта началось с разделов о налоговом администрировании, а содержание кодекса было предметом общественного обсуждения. Решение начать с налогового администрирования отчасти явилось следствием того, что в имевшемся законодательстве эти вопросы не были проработаны, а также из-за использования при налогообложении инструкций, выпущенных Государственной налоговой службой[7], которые не были предметом контроля законодательной власти. Часть первая Налогового кодекса была принята Думой в 1998 г., примерно во время финансового кризи-

---

3. Подразумевается налог на прибыль. — *Примеч. пер.*
4. Концепция себестоимости и российский бухгалтерский учет будут обсуждаться далее.
5. Частью этой амнистии была стандартная налоговая амнистия, при которой те, кто выполнял установленные требования, освобождались от процентов и штрафных санкций. Другая составная часть была попыткой отреагировать на непредвиденные последствия применения существующих инструкций, такие как значительные штрафные санкции за обычные математические ошибки.
6. Речь идет о периоде после публикации Основ мирового налогового кодекса (Basic World Tax Code), входивших в число документов, которые использовались как модель для написания проектов налогового законодательства. Россия — страна гражданского права (civil law), и, таким образом, понятие кодекса соответствует исторически сложившимся рамкам российского законодательства. Сергей Шаталов был одним из главных авторов российского налогового кодекса.
7. В 1998 г. Государственная налоговая служба была преобразована в Министерство по налогам и сборам, которое, в свою очередь, в 2004 г. было преобразовано в Федеральную налоговую службу. — *Примеч. пер.*

са, и была введена в действие в следующем году. Часть первая описывает:

- исчерпывающий список налогов, которые могут быть установлены властями различных уровней;
- обязанности административного характера (включая постановку на учет в налоговых органах), связанные с организацией и ведением коммерческой деятельности;
- правила определения долевого участия в коммерческих организациях (ownership rules for business);
- правила учета трансфертного ценообразования (transfer pricing rules)[8];
- способы разрешения разногласий и меры по обеспечению сбора налогов.

Следует отметить, что часть первая содержала положения, которые позволяли предприятиям на период реструктуризации получать освобождение от налогов, давала возможность коммерческим предприятиям (предпринимателям) объявлять об убытках[9] и в случае разногласий возлагала бремя доказательства на налоговые органы[10]. Несмотря на значительные недостатки, принятие части первой Налогового кодекса было значительным шагом к более прочным законодательным основам налоговой системы.

В период между 1998 и 2000 гг. различные группы завершили значительную часть подготовительной работы

---

8. Или, если следовать терминологии Налогового кодекса, «принципы определения цены товаров, работ или услуг для целей налогообложения», см. статью 40. — *Примеч. пер.*

9. До принятия части первой Налогового кодекса предприятию (предпринимателю) невозможно было заявить об убытках, потому что закон предполагал невозможным продавать продукцию дешевле себестоимости. Это положение первоначально было механизмом предотвращения злоупотреблений, а также пережитком прежнего режима, при котором цены устанавливались на основе издержек или административным предписанием.

10. Это правило было обременительным для налоговых органов. В большинстве стран бремя доказательства по спорам не уголовного характера лежит на налогоплательщиках, потому что они обладают документацией, подтверждающей их заявления. Однако, как мы понимаем, на практике суды по сути игнорировали данное положение законодательства и обычно возлагали бремя доказательства на налогоплательщика.

по налоговой реформе. Деятельность Института экономики переходного периода (ИЭПП), возглавлявшегося Егором Гайдаром, в этот период была очень результативна. ИЭПП разработал альтернативные предложения, включая проекты налогового законодательства, предоставил общественный форум для обсуждения и способствовал просвещению общественности. Выборы 1999 г., наряду с решимостью нового президента проводить реформу, предоставили возможность быстрого законодательного принятия налоговой реформы. Налоговая реформа 2000 г. включала значительное переустройство налоговой системы. В частности, она включала:

- НДФЛ с единой (плоской) ставкой в 13%;
- частичную интеграцию НДФЛ и налога на прибыль за счет удержания налога в момент выплаты дивидендов (final withholding tax on dividends);
- значительную реформу НДС (хотя реформа предшествовала полному переводу НДС на метод исчислений как минимум на два года);
- упрощение порядка расчета амортизации, в целом согласующееся с идеями Указа № 685;
- первоначальную реформу социального налога, установившую максимальную сумму взносов по социальному страхованию (это положение позднее было ослаблено);
- широкое использование удержания налога при выплате дивидендов (что уже было отмечено), процентов и иных сумм, включая прирост стоимости определенных видов ценных бумаг.

Принятие части второй Налогового кодекса позволило создать непротиворечивую основу для будущего развития налоговой системы. Последующие реформы включали переход к НДС, полностью основанному на методе начисления, введение налога на малый бизнес[11], существенные изменения налога на прибыль предприятий и налогообложение капитала в целом.

---

11. В Налоговом кодексе — «упрощенная система налогообложения», см. главу 26.2. Далее преимущественно употребляется терминология Налогового кодекса. — *Примеч. пер.*

В результате в России сейчас имеется набор современных налоговых законов, приспособленных к рыночной экономике, который представлен в табл. A10.1—A10.6 (в онлайновом приложении, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). В России сейчас взимается налог на доходы налоговых резидентов, причем налогом облагаются и доходы нерезидентов, если эти доходы имеют российское происхождение. Большая часть доходов облагается налогом (всё, что превышает определенную индивидуально исчисляемую величину). Исключение составляет долгосрочный прирост стоимости некоторых видов активов (long-term capital gains) и определенные социальные выплаты. Бухгалтерский налоговый учет был усовершенствован, и большинство обычных и необходимых расходов вычитается из налоговой базы. Имеются стандартные правила противодействия злоупотреблениям, такие как правило о недостаточной капитализации. Правила учета трансфертного ценообразования все еще не соответствуют стандартам Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). (Правительство продолжает работу по разработке проектов новых правил учета трансфертного ценообразования на протяжении последних трех лет.) Имеются меры налогового стимулирования для разработки новых нефтяных месторождений, научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), инновационной деятельности и отдельных видов сельскохозяйственного производства.

НДС является главным источником налоговых доходов федерального бюджета. Имеются две ненулевые ставки этого налога, причем основная ставка последовательно снижалась с течением времени до нынешних 18%. Пониженная ставка применяется к определенным товарам (продовольствие и детская одежда). Как это принято в типичных налоговых системах, не облагаются налогом финансовые и некоторые другие услуги, а для экспорта применяется нулевая ставка.

С момента реформы 2000 г. правительство России собирало достаточный доход, при этом поддерживая сравнительно низкие ставки налогов, отличных от нефтяного налога. Налоговая система неплохо функ-

ционировала с точки зрения сбора доходов и во время кризиса 2009 г. В табл. 10.1 показаны общие суммы налоговых доходов федерального и региональных бюджетов, выраженные в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП), с разбивкой по видам налога. Строго говоря, налог на добычу полезных ископаемых по сути представляет собой роялти[12], но мы следуем другим авторам и включаем его в налоговые доходы. Эти данные, кроме того, включают сборы социального налога и взносов в пенсионный фонд, а также таможенные платежи. Последние представляют собой самый важный источник дохода российского бюджета и состоят, главным образом, из пошлин, налагаемых на экспорт нефти и природного газа. Естественно, если брать обычные налоги, выраженные в процентах к ВВП, то во время кризиса 2009 г. значительно упали лишь сборы налога на прибыль организаций. Причина состоит в том, что прибыль организаций — самый чувствительный к изменениям ВВП вид налоговой базы. Доходы от всех остальных крупных обычных налогов в процентном выражении (по отношению к ВВП) в 2009 г. поднялись. Заметим также, что наблюдавшиеся в 2005 и 2007 гг. пиковые сборы НДС обусловлены, по большей части, очень спорными расчетами налоговых претензий, предъявленных нефтяной компании «ЮКОС» по итогам проверок ее деятельности в предшествующие годы.

Россия собирает больше налогов (если выразить их в процентах ВВП), чем другие страны со сходной структурой экономики. Другими словами, Россия прилагает большие «налоговые усилия», чем другие страны, если учесть ВВП на душу населения, долю сельского хозяйства в экономике и торговый баланс (Алексеев и Конрад 2010). Причина состоит почти исключительно в том, что налоги на полезные ископаемые включены в налоговые доходы. Без учета налога на добычу полезных ископаемых (который по сути представляет собой роялти, как упоминалось ранее) налоговые усилия были бы несколько ниже среднего. Важно, кроме того, отметить тот факт, что значительные налоговые доходы

12. В данном случае *роялти* обозначает плату за использование ископаемых ресурсов. — *Примеч. пер.*

ТАБЛИЦА 10.1
Тенденции изменения доходов и структура налогов в России

| | % ВВП | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Вид доходов | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Структура налогов, 2010 (%) |
| Общие налоговые доходы, в т.ч.: | 24,0 | 23,6 | 22,5 | 23,7 | 22,0 | 18,5 | 20,2 | 100 |
| налог на прибыль | 5,1 | 6,2 | 6,2 | 6,6 | 6,1 | 3,3 | 4,0 | 19,8 |
| НДФЛ | 3,4 | 3,3 | 3,5 | 3,8 | 4,0 | 4,3 | 4,0 | 19,8 |
| НДС | 6,3 | 6,8 | 5,6 | 6,9 | 5,1 | 5,3 | 5,6 | 27,7 |
| акцизы | 1,4 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 5,5 |
| Налог на добычу полезных ископаемых | 3,0 | 4,2 | 4,1 | 3,6 | 4,1 | 2,7 | 3,2 | 15,8 |
| Социальный налог и пенсионные взносы | 6,3 | 4,9 | 4,8 | 5,1 | 5,1 | 5,5 | 5,1 | — |
| Таможенные сборы | 5,5 | 7,8 | 8,6 | 7,3 | 8,6 | 6,8 | 7,1 | — |

Примечания: Общие налоговые доходы рассчитаны как взятое из работ (ИЭПП 2010, Институт Гайдара 2011) «налоговое бремя» за вычетом социального налога, пенсионных взносов и таможенных сборов.

Источник: (ИЭПП 2010, Институт Гайдара 2011); вычисления авторов.

в какой-либо стране не обязательно свидетельствуют об эффективности ее налоговой системы или даже о результативности работы ее налоговых органов. Причина состоит в том, что регрессионные соотношения для налоговых усилий не включают ни показатель номинального налогового бремени (statutory tax burden), ни показатель потерь благосостояния, связанных со сбором налогов. То есть налоговые усилия какой-нибудь страны с очень эффективной налоговой системой и очень эффективными налоговыми органами могут показаться низкими просто из-за того, что ее население предпочитает иметь сравнительно небольшой государственный

сектор. И напротив, страна, демонстрирующая высокие налоговые усилия, может собирать налоги экономически неэффективным способом.

С точки зрения налоговых доходов Россия отличается от многих других стран значительной долей доходов от налогов на полезные ископаемые. Если исключить налоги на полезные ископаемые, основные различия между структурами налоговых доходов России и стран ОЭСР таковы: в России наблюдается сравнительно большая доля налога на прибыль (20,9% в 2009 г. и 23,5% в 2010 г., а средний показатель для стран ОЭСР — 8% в 2009 г.) и сравнительно малая доля налогов на собственность[13]. Если включить налоги на полезные ископаемые, то, помимо сказанного, доли налога на прибыль и налогов на потребление в России будут значительно меньшими, чем в странах ОЭСР. Эти различия, однако, не слишком велики, и мы не рассматриваем российскую налоговую структуру как проблематичную.

Подытожим наш обзор российской налоговой системы: подобно любой существующей налоговой системе, ее правовая структура и практическое применение до сих пор содержат изъяны. Она включает избыточные льготы, отклоняющееся от стандартов налогообложение природных ресурсов (см. обсуждение ниже), неудовлетворительный режим налогообложения малых предприятий (см. обсуждение ниже), развивающееся налогообложение финансовых рынков (трудный вопрос по всему миру) и слабое администрирование. Тем не менее такие изъяны не должны отвлекать от законодательных достижений и достаточно последовательной основы налоговой политики, которые в настоящее время характеризуют российскую налоговую систему. В России этого добиться было особенно трудно. Мы сейчас кратко обсудим некоторые причины трудностей преобразования налоговой системы. Большинство из этих препятствий, хотя и в ослабленном виде, до сих пор составляют часть налоговой системы и будут влиять на ее среднесрочное развитие.

---

13. Цифры для России рассчитаны на основе публикации ОЭСР (OECD 2011).

# Особенности развития российской налоговой системы

## Бухгалтерский учет

В начальный период рыночных преобразований советские правила ведения бухгалтерского учета были прочно встроены в российскую экономическую систему, и, возможно, даже прочнее, чем в других странах, таких как Польша, где до начала переходного периода было больше контактов с рыночными экономиками и международными стандартами[14]. Например, вычисление прибыли включало такие понятия, как себестоимость (prime cost) и другие понятия советского бухгалтерского учета[15]. Стандарты бухгалтерского учета были ориентированы в основном на производство товаров, а не услуг, что затрудняло переход к экономике с большей ролью услуг. Прежняя система также была приспособлена для использования издержек как основы ценообразования и контроля над потоками ресурсов. Даже после начала либерализации имела место презумпция того, что продажа ниже себестоимости представляет собой злоупотребление (abusive activity), хотя быстрое изменение относительных цен привело к тому, что значительная часть текущего производства и накопленных товарных запасов в относительном выражении почти полностью обесценилась. Эта презумпция действовала в течение нескольких лет и вполне могла приводить к налогооблагаемым

---

14. Два примера необходимости проведения дальнейших реформ даны в работах: McGee 2009 и Sarikas and Djatej 2005. Проекты реформирования бухгалтерского учета включают предпринимаемые Европейским союзом в рамках программы *Tacis* усилия (European Union (Tacis) 2007), см. описание по адресу: http://www.accountingreform.ru/en/about/describe. Нынешнее состояние реформ можно найти в публикации (Financial Standards Foundation, 2010), доступной по адресу: http://www.estandardsforum.org/russia/standards/international-financial-reporting-standards.

15. В начале переходного периода налогооблагаемая прибыль вычислялась как прибыль плюс зарплаты. Эта мера была предпринята предположительно для того, чтобы удержать предприятия от выплаты прибылей под видом зарплат (stripping profits via wages). В результате, однако, база налога совпала с базой НДС, который рассчитывается по методу вычитания.

«прибылям» даже тогда, когда предприятия несли значительные экономические потери.

Второй изъян российского бухгалтерского учета, который по-прежнему сохраняется, — недостаточная прозрачность, мешающая инвесторам составлять информированные суждения о предприятиях. Этот изъян проявляется двояко. Во-первых, инвесторы менее информированы в сравнении с инвесторами в других странах[16]. Во-вторых, недостаток прозрачности затрудняет сравнение между собой различных отраслей, различных предприятий внутри какой-либо отрасли, различных стран[17]. Например, подход к учету нематериальных затрат (intangible expenses), например на НИОКР, разведку и разработку месторождений (exploration, and mineral development) способен повлиять на эмпирически вычисляемые значения доходности капитала в различных секторах. Если эти затраты сразу полностью причисляются к издержкам, то текущие значения доходности оказываются ниже по сравнению с секторами с более низкими нематериальными расходами, которые не сразу относятся на издержки. В последующие периоды, однако, значения доходности в первом случае, при прочих равных условиях, будут выше, потому что доходы вырастут, в то время как учетный объем капитала снизится.

Понятно, что описанные выше начальные условия и развитие правил ведения бухгалтерского учета повлияли на путь развития налоговой реформы и администрирования. До налоговой реформы другие примеры наследия советского бухгалтерского учета включали начисление НДС на заемные средства (taxation of loans under VAT) и длительное присутствие элементов кассового метода учета НДС[18]. Стандарты бухгалтерского учета

---

16. См. работы: McGee 2009 и Sarikas and Djatej 2005. Имеется также ряд ссылок на подтверждающие документы из отчета *Financial Foundation*, и в них содержится подробная оценка изъянов российского бухгалтерского учета.

17. В настоящее время разрабатываются некоторые правила (например, относящиеся к реорганизации и консолидированной отчетности для финансовых целей), которые могли бы увеличить прозрачность и согласованность с международными стандартами.

18. В некоторый период времени общие обязательства по уплате НДС (VAT liability) рассчитывались по методу начисления, в то время как зачеты по НДС (VAT credits) разрешалось производить лишь на кассо-

обычно оказывают значительное влияние на путь развития правил налогообложения. Как минимум необходимо приводить в соответствие налоговый и финансовый учет, потому что между ними всегда будут различия, которые зависят от методов учета, в том числе от метода вычисления амортизации, переноса убытков на будущие периоды, учета отдельных сумм по методу начисления, а не по кассовому методу (например, курсовых доходов и потерь), стимулирующих мер (например, единовременное включение определенных расходов в состав издержек) и других вопросов.

## Контроль над действиями налогоплательщика и коррупция

Коррупция была и остается составной частью налоговой системы с момента начала реформы. Данная проблема отчасти обусловлена наследием советской системы. Это наследие и сам процесс перехода к рынку затруднили развитие в рамках налоговой системы систем добровольного соблюдения налогового законодательства.

Отчасти в ответ на опасность коррупции и злоупотреблений в налоговых органах, а также в судебной системе российское налоговое законодательство более конкретизировано, чем большинство его аналогов в развитых экономиках, — с той целью, чтобы ограничить свободу действий сотрудников налоговых органов. Кроме того, комплексные оценки результатов работы предприятий государственными чиновниками составляли часть старой экономической системы. Это привело к представлению о том, что налоговые органы должны контролировать налогоплательщиков, которое, в свою очередь, создало возможности для торга между налогоплательщиками и сотрудниками налоговых органов и расширило возможности для коррупции.

Более того, конкретизированные законы не обязательно снижают масштабы злоупотреблений, особенно со стороны налогоплательщика. Правила учета трансфертного ценообразования иллюстрируют трудности,

---

вой основе, т.е. после того, как был произведен фактический платеж за используемые ресурсы.

возникающие из-за чрезмерно подробного характера этих законов. Ныне действующее правило позволяет устанавливать трансфертные цены в некотором диапазоне, величина которого исчисляется как процентная доля некоторой указанной в законе цены. Если цены сделок между взаимозависимыми лицами попадают в этот диапазон, налоговые органы не вправе проводить проверку. С другой стороны, при наличии достаточно большого числа сделок между взаимозависимыми лицами налогоплательщики могут оказаться в состоянии манипулировать ценой, лежащей внутри соответствующих диапазонов, и снижать свои налоговые обязательства, — возможно, до нуля. Правительство в течение почти четырех лет пыталось разработать и законодательно утвердить новые правила, и в то время эта попытка привела к некоторому улучшению, но в конце концов она, вероятно, потерпит неудачу в том смысле, что объективного стандарта, который можно было бы применять во множестве различных между собой ситуаций, все равно не будет. Трансфертное ценообразование — один из примеров ситуации, в которой многое зависит от уникальных фактов и обстоятельств конкретных налогоплательщиков, находящихся в конкретных ситуациях. В этих случаях сотрудники налоговых органов или в конечном счете суды на основе закона должны составить свое суждение, и даже нормативные акты вряд ли способны учесть большинство (не говоря уже обо всех) непредвиденных обстоятельств[19].

Итак, вопрос не в том, следует ли наполнять налоговое законодательство массой конкретных подробностей. Не следует. Вернее сказать, за этим вопросом стоит следующая проблема — ограничить возможности злоупотреблений со стороны налогоплательщиков и налоговых органов. Такие попытки потребуют от правительства обеспечить условия, при которых Федеральная налоговая служба начнет восприниматься как профес-

19. Например, большинство правил учета трансфертного ценообразования, используемых в США, описываются подзаконными актами (regulations), потому что закон предусматривает право производить уточняющие корректировки в рамках полномочий, предоставляемых разделом 482 налогового законодательства США.

сиональная и не политизированная организация, которая понятным образом и беспристрастно исполняет закон в рамках некоторой организационной структуры, ограничивающей возможность добиваться личных договоренностей. Кроме того, если брать шире, нужно взрастить систему решения налоговых разногласий и беспристрастных, сравнительно не коррумпированных налоговых судов.

## Важная роль нефти и других природных ресурсов

Россия долгое время зависит от разработки природных ресурсов. С начала переходного периода оценки доли бюджетных доходов от нефти и газа колеблются от 35% до более чем 60%, которые получаются прибавлением к налогу на добычу полезных ископаемых и экспортным налогам налога на прибыль, НДС и других выплат, связанных с этим сектором[20]. Эти доходы до сих пор оказывали и в обозримом будущем будут продолжать оказывать значительное влияние на общую структуру государственных финансов. Например, одной из непосредственных причин финансового кризиса 1998 г. была неспособность государства собрать достаточный доход в период низких цен на нефть. В более недавнее время высокие цены на нефть и последующие доходы бюджета были использованы для наполнения стабилизационного фонда, а также для снижения других налогов (например, для снижения ставок НДС и налога на прибыль)[21].

Россия прилагала и прилагает усилия для диверсификации экономики, особо выделяя, например, высо-

20. В целом измерить общий вклад природных ресурсов в доходы общественного сектора невозможно, потому что общедоступная отчетность содержит данные лишь по производственным и экспортным налогам. Раздельный по отраслям учет налога на прибыль, налога на имущество, импортных пошлин и НДС не осуществляется. Таким образом, оценки меняются в зависимости от используемых предположений и рассматриваемого периода.

21. Нефтедобытчики, вероятно, оказывали или до сих пор оказывают влияние на принятие решений в области экономической политики. Это влияние нефтедобытчиков рассматривают как один из факторов успешного принятия части второй Налогового кодекса (Luong and Weinthal 2004). Кроме того, дело «ЮКОСа» может служить иллюстрацией того, что государство возвращает себе контроль за некоторыми активами и производит при этом впечатление подавления политической оппозиции.

кие технологии и инновационную деятельность. Но такие усилия к настоящему времени имели ограниченный успех. Может потребоваться много времени для того, чтобы осуществилась осмысленная диверсификация, по меньшей мере в том, что касается ключевых активов внутри страны. Итак, развитие налоговой системы будет отчасти отражать способность государства поддерживать на определенном уровне доходы от природных ресурсов, по крайней мере до поры до времени.

## Российская налоговая реформа в глазах руководителей коммерческих предприятий

Налоговая реформа, которая началась в 2000 г., привела к некоторым явным улучшениям в области законодательства, регулирующего налогообложение и налоговое администрирование, однако коррупция в системе налоговых органов, укоренившаяся практика уклонения от налогов, отсутствие беспристрастной судебной системы подорвали некоторые из ее достижений. Неоднозначные итоги российской налоговой реформы можно проиллюстрировать динамикой субъективных оценок налоговой системы российским коммерческим сообществом за десять лет, начиная с 1999 г. Мы подводим итог этим оценкам, основанным на нескольких «волнах» обследования предприятий, проведенных Всемирным банком (данные обследования доступны по адресу: http://www. enterprisesurveys.org). Мы рассматриваем две переменные, отражающие восприятие серьезности проблем, связанных с налогами (налоговых ставок и налогового администрирования), и три переменные, отражающие другие вопросы, связанные с налогами («коррупционный налог», или долю продаж, выплачиваемую предприятиями в виде взяток, чтобы «решить проблемы», включая «относящиеся к... налогам»; долю продаж, сообщаемую налоговым органам; наличие выплат взяток налоговым инспекторам). Точный смысл всех переменных описан в табл. 10.2.

Наша цель здесь состоит в том, чтобы сравнить значения переменных, измеренные для России, с аналогичными значениями в других экономиках Восточной Европы

ТАБЛИЦА 10.2
Описание переменных, измерявшихся в ходе обследования предприятий

| Название переменной | Вопросы обследования (в сокращенном виде) и возможные варианты ответа |
|---|---|
| | Обследование 1999–2000 гг. |
| Проблема: высокие налоги | Насколько серьезную проблему представляет эта сфера регламентации для функционирования и развития вашего бизнеса? (1 = наименее серьезная проблема): Высокие налоги 1 2 3 4 |
| Проблема: налоговые предписания и налоговое администрирование | См. выше Налоговые предписания/налоговое администрирование 1 2 3 4 |
| Коррупционный налог | Каков в типичной ситуации ежегодный средний размер (в процентах от выручки) не предусмотренных законом выплат государственным чиновникам со стороны предприятий, подобных вашему? 0%; менее 1%; 1–1,99%; 2–9,99%; 10–12%; 12,01–25%; более 25%. (Для вычисления средних значений используются середины интервалов, а в случае последнего интервала используется величина 30%.) |
| Зарегистрированный объем продаж = = 100 – (ответ на вопрос справа) | Какой процент общих продаж, согласно вашим оценкам, типичное предприятие вашей сферы деятельности не отражает в своей официальной отчетности? Весь объем продаж отражен; 1–10%; 11–20%; 21–30%; 31–40%; 41–50%; более 50% (укажите ____ %) (Для вычисления средних значений используются середины интервалов, а последнему варианту ответа соответствует величина 55%.) |
| Неофициальные выплаты для решения вопросов налогообложения | 0, если ответ на следующий вопрос — «никогда», 1 в ином случае Как часто в типичном случае предприятиям, подобным вашему, требуется осуществлять дополнительные, не предусмотренные законом выплаты государственным чиновникам для решения вопросов налогообложения? Всегда; в большинстве случаев; часто; иногда; редко; никогда. |
| | Обследования 2002–2009 гг. |
| Проблема: ставки налогов | Являются ли ставки налогов препятствиями для функционирования и развития вашего бизнеса? 0 = не являются препятствием; 1 = незначительное препятствие; 2 = среднее по размеру препятствие; 3 = значительное препятствие; 4 = очень серьезное препятствие. |

| | |
|---|---|
| Проблема: налоговое администрирование | Является ли налоговое администрирование препятствием для функционирования и развития вашего бизнеса?<br>0 = не является препятствием; 1 = незначительное препятствие; 2 = среднее по размеру препятствие; 3 = значительное препятствие; 4 = очень серьезное препятствие. |
| Коррупционный налог | От предприятий иногда требуют осуществить не предусмотренные законом выплаты государственным чиновникам, чтобы «решить проблемы», относящиеся к таможне, налогам, лицензиям, нормативным предписаниям, услугам и т.д. В какой процент (в среднем) от объема годовых продаж обойдутся такие расходы типичному предприятию, аналогичному вашему? ___ % |
| Зарегистрированный объем продаж = = (1 – ответ на вопрос справа) | Какова, по вашей оценке, процентная доля общих продаж, которую типичное предприятие вашей сферы деятельности не сообщает для целей налогообложения? _____ %<br>(Вопрос о скрытых продажах отсутствовал в обследованиях 2007–2009 гг.) |
| Выплаты для «решения проблем» налогообложения | Во время какой-либо из [налоговых] проверок или встреч [с сотрудниками налоговых органов] ожидался ли или вымогался ли подарок или не предусмотренная законом выплата?<br>Да = 1 Нет = 0 |

и бывшего СССР. Наиболее прямой способ — сравнить средние значения этих переменных для России и других стран. Такое сравнение, однако, может привести к смещенным результатам из-за различия характеристик предприятий, охваченных обследованиями. Чтобы смягчить эту проблему, мы рассматриваем только предприятия обрабатывающей отрасли и сферы услуг и оцениваем следующую регрессию:

$$Y = b_0 + bX + cCIS + dRUSSIA + e,$$

где $Y$ — зависимая переменная, отражающая определенные стороны налоговой системы, $X$ — набор характеристик предприятия, $RUSSIA$ — фиктивная переменная, которая принимает значение 1 для российских предприятий и 0 в ином случае. Чтобы сохранить и возможность сравнивать между собой различные «волны» обследований, и большое число наблюдений, мы использовали сравнительно «экономную» спецификацию, в которой $X$ состоит из фиктивных переменных, обозначающих ма-

лые предприятия, средние предприятия, экспортеров, иностранные предприятия, государственные предприятия, предприятия обрабатывающего сектора. Возраст предприятия также входит в состав *X*. *CIS* — фиктивная переменная, обозначающая страны Содружества Независимых Государств (СНГ), включая Россию. В таком случае коэффициент *d* отражает различие между значениями $\Upsilon$ для России и СНГ, в то время как сумма $c+d$ описывает различие между Россией и экономиками Восточной Европы.

Мы оценили отдельные регрессии для 1999–2000 гг., 2002–2003 гг., 2005 г. и 2008–2009 гг. Это позволило нам увидеть, как в этот период менялись субъективные оценки налоговой среды в России. В зависимости от шкалы измерения зависимой переменной мы оценивали регрессии по методам *probit, ordered probit* или *tobit*[22]. Результаты показаны в табл. 10.3. Сообщаются коэффициенты лишь для переменных *RUSSIA* и *CIS*. Коэффициенты для других переменных и предельные эффекты для probit-регрессий доступны по запросу.

Результаты выявляют низкие субъективные оценки налоговой системы перед реформой. Вскоре после реформы субъективные оценки значительно улучшились, если исключить взятки налоговым инспекторам, но к 2005 г. все показатели ухудшились, если не считать субъективную оценку значительности проблемы налоговых ставок. Но и эта последняя оценка ухудшилась к 2008–2009 гг. Ситуация с коррупционным налогом, с другой стороны, улучшилась к 2008–2009 гг. Мы отмечаем, однако, что на вопрос о коррупционном налоге ответило подозрительно малое число предприятий. Этот факт наводит на мысль об ухудшении политической ситуации[23].

---

22. В эконометрике оценивание по методу *probit* используется для анализа взаимосвязи между набором объясняющих переменных и зависимой переменной, которая принимает всего лишь два значения (например, 0 и 1). Метод *ordered probit* применяется, когда зависимая переменная принимает дискретный набор естественным образом упорядоченных значений (например, 0, 1, 2, 3, 4). Метод *tobit* применяется для анализа так называемых цензурированных выборок. — *Примеч. пер.*

23. Как отмечалось в работе (Jensen, Li, and Rahman 2007), более репрессивный политический режим обычно приводит к менее правдивым ответам на этот вопрос и большему числу отсутствующих ответов.

## Две сферы налогообложения

В этом разделе мы сосредоточиваемся на двух сферах, касающихся развития налоговой системы России. Это упрощенная система налогообложения и налогообложение природных ресурсов. Эти налоговые режимы интересны, поскольку они находятся на противоположных концах спектра необходимых инвестиций. Кроме того, оба режима в России существенно отличаются от соответствующих аспектов налоговых систем в большинстве развитых стран. То, как власти откликнутся на некоторые проблемы, на наш взгляд, покажет, как будет развиваться налоговая система в целом. Итак, мы представляем анализ текущих режимов налогообложения наряду с рекомендациями о том, как нынешнюю систему следовало бы развивать.

### Налогообложение природных ресурсов

Используемый Россией режим налогообложения природных ресурсов, особенно нефти, необычен по международным стандартам в силу двух причин. Во-первых, налог на добычу полезных ископаемых (по своей сути роялти) представляет собой платеж за единицу продукции, который меняется при изменении мировых цен и в 2012 г. вычислялся по формуле:

419 * $K$ рублей за тонну,

$$\text{причем } K = (P_{US} - 15) * (E / 261),$$

где $P_{US}$ = цена в долларах США за 1 баррель сырой нефти марки Urals, $E$ = обменный курс (рублей за доллар).

Этот платеж сложнее, чем адвалорная структура[24], применяемая во многих странах для взимания роялти. Средняя ставка возрастает с увеличением цены нефти, асимптотически приближаясь к 22%. Эта ставка до 2007 г. применялась единообразно, а затем после

24. Здесь это наименование обозначает такой платеж за единицу извлекаемых ресурсов, который пропорционален цене этой единицы. — *Примеч. пер.*

ТАБЛИЦА 10.3

Субъективные оценки налоговой системы представителями предприятий

| | 1999–2000 | 2002–2003 | 2005 | 2008–2009 |
|---|---|---|---|---|
| Проблема: ставки налогов; ordered probit | | | | |
| Россия по сравнению с СНГ | 0,187** | –0,096* | –0,111** | 0,155*** |
| | (0,093) | (0,052) | (0,049) | (0,037) |
| СНГ | 0,323*** | –0,258*** | –0,144*** | 0,067*** |
| | (0,059) | (0,027) | (0,026) | (0,026) |
| Россия | 0,510 | –0,354 | –0,255 | 0,222 |
| Pseudo-$R^2$ | 0,024 | 0,011 | 0,013 | 0,005 |
| Число наблюдений | 2398 | 6716 | 7963 | 8278 |
| Проблема: налоговое администрирование; ordered probit | | | | |
| Россия по сравнению с СНГ | 0,128 (0,078) | 0,021 (0,054) | 0,214*** | 0,159*** |
| | | | (0,049) | (0,036) |
| СНГ | 0,251*** | 0,223*** | –0,040 | –0,012 |
| | (0,053) | (0,028) | (0,026) | (0,026) |
| Россия | 0,379 | 0,244 | 0,174 | 0,147 |
| Pseudo-$R^2$ | 0,011 | 0,007 | 0,010 | 0,002 |
| Число наблюдений | 2400 | 6611 | 7914 | 8208 |
| Взятки налоговому инспектору; probit | | | | |
| Россия по сравнению с СНГ | –0,461*** | –0,024 | 0,048 | –0,182** |
| | (0,090) | (0,068) | (0,065) | (0,074) |
| СНГ | 0,519*** | 0,595*** | 0,554*** | 0,924*** |
| | (0,063) | (0,036) | (0,032) | (0,065) |
| Россия | 0,058 | 0,571 | 0,602 | 0,742 |
| Pseudo-$R^2$ | 0,054 | 0,051 | 0,047 | 0,089 |
| Число наблюдений | 2184 | 5665 | 7193 | 4524 |
| Коррупционный налог (% от продаж); tobit | | | | |
| Россия по сравнению с СНГ | –2,28*** | –0,366 | 0,717** | –5,84*** |
| | (0,532) | (0,406) | (0,283) | (0,757) |
| СНГ | 2,72*** | 1,90*** | 1,67*** | 3,63*** |
| | (0,376) | (0,216) | (0,154) | (0,713) |
| Россия | 0,440 | 1,53 | 2,39 | –2,21 |
| Pseudo-$R^2$ | 0,013 | 0,011 | 0,012 | 0,013 |
| Число наблюдений | 1200 | 5855 | 7335 | 1045 |
| Зарегистрированный объем продаж (% от общих продаж); tobit | | | | —[a] |
| Россия по сравнению с СНГ | –10,5*** | | –14,9*** | |
| | (2,05) | –1,15 (2,83) | (2,41) | |
| СНГ | –1,13 (1,57) | –0,288 (1,38) | 7,38*** (1,23) | |
| Россия | –11,63 | –1,44 | –7,52 | |
| Pseudo-$R^2$ | 0,015 | 0,008 | 0,007 | |
| Число наблюдений | 1934 | 5692 | 7718 | |

Примечания: звездочки (***, ** и *) обозначают значимость на уровнях 1%, 5% и 10% соответственно; в скобках указаны робастные стандартные ошибки. Стандартные тесты не обнаруживают наличие проблем мультиколлинеарности.

[a] Вопрос о зарегистрированных продажах в обследовании 2008–2009 гг. отсутствовал.

извлечения 80% начальных извлекаемых запасов к соответствующим скважинам или месторождениям стал применяться понижающий коэффициент — в попытке увеличить извлечение из малорентабельных скважин (месторождений). Одна из проблем с этим подходом и вообще с использованием платежей за единицу продукции состоит в том, что производители должны иметь возможность вести раздельный учет производства для разных скважин или месторождений. По-видимому, некоторые нефтедобытчики не способны к этому, что снижает применимость данного подхода и в целом способность к реформе[25].

Вторая уникальная особенность российского налогового режима — наличие экспортной пошлины (см. Alexeev and Conrad 2009). Эта пошлина впервые была введена в 1992 г., но отменена в 1996 г. Она была восстановлена в начале 1999 г., будучи одобрена Международным валютным фондом как метод налогообложения дополнительных доходов экспортеров, полученных вследствие девальвации 1998 г. Эта пошлина устанавливается ежемесячно и выражается в долларах США за тонну с помощью следующей формулы:

$$29{,}2 + 0{,}65 \times (P - 25) \times 7{,}3,$$

где $P$ — цена за 1 баррель на мировом рынке[26].

Экспортную пошлину защищают исходя из удобства администрирования. Утверждают, что легче измерить объем экспорта, чем потоки у начала нефтяной трубы. Общественные издержки, которые сводят на нет этот кажущийся выигрыш, таковы: налог на экспорт искажает внутренние цены в сравнении с мировыми ценами в том случае, если ограничение пропускной способности

25. С 2009 г. для налоговых целей в нефтедобыче используется ныне действующая система бухгалтерского учета, которая ранее использовалась только в геологической разведке.

26. Эта формула используется, когда цена $P$ превышает 25 долл. США. Она представляет собой верхний предел пошлины. Закон позволяет правительству взимать меньшую сумму, но обычно пошлина устанавливается на максимально возможном уровне, если не брать период финансового кризиса 2009–2010 гг. В настоящее время она вновь устанавливается максимальной или близкой к максимуму.

трубопроводов не является лимитирующим фактором[27]. Большее удобство администрирования, на наш взгляд, более не способно оправдать эти издержки, если учесть тот факт, что в настоящее время производство в полном объеме облагается налогом на добычу полезных ископаемых, который связан с мировыми ценами и является значимым источником доходов бюджета. Это соображение составляет основу одной из наших рекомендаций. Нынешний экспортный налог, однако, стал стабильным источником доходов, и его будет трудно отменить, если не будет разработана практичная альтернатива.

Отметим, что предельная ставка экспортной пошлины составляет 65%, а средняя ставка возрастает (аналогично ставке налога на добычу полезных ископаемых). Если устанавливается максимально возможная ставка экспортной пошлины, средняя ставка составляет около 34% в предположении, что цена нефти марки Urals составляет 40 долл./баррель. Она возрастает почти до 53% при 100 долл./баррель. Совокупный эффект от действия налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины — средняя ставка в размере около 48% при цене 40 долл./баррель и более 70% при цене 100 долл./баррель, что делает эту ставку одной из самых высоких (если не самой высокой) по мировым меркам среди ставок, взимаемых на адвалорной основе.

Другие особые или уникальные характеристики российского режима налогообложения нефти включают продолжающееся использование импортных тарифов на производственные ресурсы и правило, согласно которому расходы на разработку месторождения амортизируются за пять лет (в то время как некоторые страны позволяют включать их в состав издержек сразу).

Перечисленные меры привели к тому, что государству удалось получить значительные дополнительные доходы в период подъема цен. Например, Бобылев (2008) дает

---

27. Экспортная пошлина понижает внутренние цены в сравнении с мировыми ценами. Этот факт, очевидно, представляет собой искажение в том случае, когда пропускная способность трубопроводов не является лимитирующим фактором. И даже когда она является таковым, экспортная пошлина все равно вносит искажения в экономику, потому что нефть, которая могла бы быть продана по высоким (ожидаемым) ценам мирового рынка в будущем, продается внутри страны по относительно низким ценам.

оценки, согласно которым доходы государства увеличились между 2000 и 2006 г. с 14,8 млрд долл. до 125,2 млрд долл. (т.е. в девять раз), в то время как выручка нефтяного сектора выросла лишь в четыре раза (с 53,1 млрд долл. до почти 200 млрд долл.) за тот же период[28].

Хотя в краткосрочной перспективе правительство страны и выигрывает, оно понимает, что в более долгосрочном плане инвестиции в нефтяную отрасль могут оказаться подорванными, и поэтому разработало ряд специальных стимулов для новых месторождений. Мы думаем, что эти стимулы не прозрачны и что способность отслеживать соблюдение законодательства на различных месторождениях внутри одного предприятия или на различных предприятиях является ограниченной. Итак, правительству в конечном счете (и, может быть, уже скоро) придется начать гораздо более глубокую реформу. Элементы такой реформы могут включать:

- отмену экспортного налога и перенос соответствующих выплат к началу нефтяной трубы, чтобы облагать ими все производство, а не один лишь экспорт;
- «перемаркировку» (переименование) налога на добычу полезных ископаемых в роялти и четкое определение того, что это платеж за право вести добычу (и, таким образом, не налог);
- объединение экспортного налога и роялти в единую систему, в которой эффективные ставки равны для разных месторождений, по крайней мере первоначально.

Переход к определению величины платежей у начала нефтяной трубы будет зависеть от способности правительства измерять выпуск и качество продукции как минимум для каждого месторождения. Итак, необходимо потратить усилия на расширение возможностей осу-

---

28. Норвегия и Великобритания не получили дополнительных доходов пропорционального масштаба. В Норвегии между 2001 и 2006 г. нефтяные доходы возросли с 139 млрд до 295 млрд крон, а в Великобритании в тот же период—с 24 млрд до 33 млрд фунтов стерлингов. В то же самое время общие платежи в бюджет возросли с 106 млрд до 165 млрд крон и с 4,4 млрд до 9,6 млрд фунтов стерлингов соответственно (Alexeev and Conrad 2009).

ществления контроля на освоенных месторождениях, чтобы можно было осуществлять платежи не дискриминационным образом (на основе качества).

## Упрощенная система налогообложения

В отличие от большинства промышленных стран в России для малых предприятий используется отдельный режим налогообложения. Элементы этого режима описаны в онлайновом приложении (см. табл. A10.4), доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html. Обычные доводы в пользу особого налогового режима для малого бизнеса включают следующее:

- стимулы для укрепления налоговой дисциплины в секторе малых предприятий в условиях, когда малому предприятию сравнительно легко уклоняться от налогов;
- снижение для малого бизнеса издержек соблюдения налогового законодательства, которые, как считают некоторые, ставят малые предприятия в неблагоприятное положение по сравнению с крупными предприятиями из-за наличия фиксированных и переменных издержек ведения бухгалтерского учета по принципу начисления и выполнения требований к ведению отчетности;
- и вообще создание стимулов для работы в официальном секторе (например, создание упрощенной отчетности (simplified books) могло бы позволить малому бизнесу функционировать более прозрачным образом, увеличивающим возможности его роста и способность привлекать капитал на официальных рынках).

Пополнение доходов бюджета обычно не упоминается как причина для введения налога на малый бизнес (упрощенной системы налогообложения), потому что вклад этого сектора в доходы при стандартном режиме налогообложения невелик, и нельзя ожидать, что снижение эффективных ставок налогообложения принесет значительное увеличение доходов. В результате упрощенную систему налогообложения можно истолковать как ме-

тод объективного измерения дохода некоторой группы предприятий, с которых в ином случае трудно собрать налоги, и поэтому чистые экономические выгоды, если таковые имеются, возникают из-за снижения издержек соблюдения налогового законодательства у налогоплательщиков и административных издержек у налоговых органов.

Если исходить из этих узких задач, российский режим налогообложения малого бизнеса («упрощенка») оставляет желать много лучшего. Среди проблем следует упомянуть следующие пункты.

*Выбор налоговой базы*

Налогоплательщик может выбрать для себя либо налогообложение доходов предприятия по ставке 6%, либо налогообложение по ставке 15% доходов, уменьшенных на величину расходов[29]. При прочих равных условиях налогоплательщики, у которых значения нормы прибыли таковы, что эффективные ставки при этих двух системах налогообложения равны, будут безразличны между ними. (При этом в качестве прибыли берутся доходы, уменьшенные на величину расходов.) Те, у кого значения нормы прибыли выше, будут переходить к обложению общей выручки, а те, у кого значения нормы прибыли ниже, предпочтут обложение доходов, уменьшенных на величину расходов. Таким образом, эффективные ставки будут различаться в разных секторах малых предприятий в зависимости от выбранного ими режима. В результате прибыль высокорентабельных предприятий, включая предприятия сферы услуг, будет в типичном случае облагаться по более низкой средней эффективной ставке налога и более низкой предельной эффективной ставке налога.

*Ограничения по доле собственности*

Имеется условие, согласно которому доля непосредственного участия другого юридического лица в малом предприятии ограничена величиной 25%. Таким обра-

29. Регионы в некоторых случаях могут снизить ставку с 15% до 5%.

зом, крупное предприятие, например сталелитейная компания, может воспользоваться выгодами налогообложения малого бизнеса, пользуясь непосредственным участием в собственности. При этом ограничения на опосредованное участие в собственности не предусмотрены. Например, сталелитейная компания могла бы учредить несколько дочерних предприятий, а каждое дочернее предприятие могло бы владеть 20-процентными долями ряда малых предприятий. Таким образом, в результате компания будет владеть малым предприятием и контролировать его. Данный вопрос можно было бы не считать важным, если бы не другие условия получения статуса малого предприятия, такие как сравнительно высокая пороговая величина оборота.

*Ограничения по обороту предприятия*

Сравнительно высокая предельная величина оборота предприятия в размере 60 млн руб. (или примерно 2 млн долл. США по текущему курсу) создает серьезный стимул к раздроблению крупного коммерческого предприятия на малые предприятия. Например, сеть розничных магазинов можно раздробить на отдельные юридические лица, находящиеся под общим управлением и работающие по упрощенной системе налогообложения.

Другой способ раздробления коммерческого предприятия — создать ряд независимых поставщиков трудовых услуг, не нанимая работников. При существующих ставках налога те люди, которые в ином случае были бы «наемными работниками», имеют стимул быть «поставщиками услуг», пользуясь преимуществами более низкой эффективной ставки налога (6% при доходах ниже 60 млн руб. вместо 13% — предельной ставки налога на доходы физических лиц)[30].

---

30. Определение *наемного работника* (*employee*) и стимул переходить в иной режим взимания налогов (включая социальные налоги) представляют собой общую проблему по всему миру. Кроме того, известно, что налог на малый бизнес в Украине привел к определенному переходу из числа наемных работников в число работающих по договору (contractors).

*Сомнительное укрепление налоговой дисциплины*

Один из предполагаемых плюсов упрощенной системы налогообложения — стимул к укреплению налоговой дисциплины и снижению административных издержек. Это предположение сомнительно в целом и особенно в случае России. Чтобы наблюдать за малым бизнесом, необходим отдельный административный аппарат. Необходимо проверять оборот предприятия и структуру собственности, число занятых, а также его статус. Правила проверок отличаются от применяемых для обычного налога на прибыль, поэтому для администрирования налога может оказаться необходимой наработка особых навыков. Что касается налоговой дисциплины, многие налогоплательщики, которые уклоняются от налогов при обычном режиме налогообложения, не имеют особого стимула платить налоги и при налоговом режиме для малых предприятий. Несмотря на снижение предельных налоговых ставок, итоговая ставка все же положительна, и, если издержки отказа от соблюдения налогового законодательства не увеличиваются, налогоплательщики могут иметь достаточный стимул находиться вне пределов действия этой системы[31]. Стимулы к коррупционному поведению не устранены, особенно для тех предприятий, параметры которых близки к предусмотренным законодательством предельным значениям.

*Выход из системы упрощенного налогообложения*

В целом ожидается, что некоторые малые предприятия вырастут и станут крупными предприятиями. Таким образом, нужно, чтобы можно было разумным образом выйти из системы. Такой выход представляет проблему в российском законодательстве. Например, если коммерческое предприятие переступает пороговое значение обо-

31. Налогоплательщик зачастую не захочет «засвечиваться». Однажды вступив в формальный сектор, налогоплательщик будет известен налоговым органам и будет вынужден реагировать на изменения налогового законодательства. Предприниматель может предпочесть остаться в неофициальном секторе исходя из риска того, что налоги в конце концов увеличат.

рота, то предельная ставка налога в момент смены режима налогообложения может быть очень высокой. То есть участник системы упрощенного налогообложения, который платит налог по ставке 6% с дохода в 60 млн руб., заплатит в виде налога 3,6 млн руб. Если оборот налогоплательщика увеличивается еще на один рубль, то происходит переход к обложению обычным налогом на прибыль предприятий, и налог на прибыль может составить 4 млн руб., например, если налогооблагаемая прибыль равна 20 млн руб. Итак, увеличение оборота на 1 рубль приводит к увеличению налога на 400 000 руб. Это порождает мощный стимул занижать доходы предприятия, возможно, укрывая их путем выплаты взяток налоговым инспекторам, или же иным образом сохранить статус плательщика налога на малый бизнес.

Если подытожить, плюсы российского налога на малый бизнес (упрощенной системы налогообложения) в существующем виде сомнительны, в лучшем случае. Нет ясности в том, что ведение отчетности и требования администрирования, применяемые в рамках обычного режима налогообложения, являются значительно более обременительными в сравнении с упрощенной системой налогообложения, особенно для налогоплательщиков, имеющих наемных работников (из зарплат которых следует удерживать налоги), являющихся юридическими лицами, оборот которых исчисляется десятками миллионов рублей. Возможно, что чистый итог использования упрощенной системы налогообложения — всего лишь падение налоговых доходов.

Упрощенную систему налогообложения, если она должна быть отдельным элементом общей системы налогообложения, следует применять только к сравнительно узко определенной группе. Налоговая система России в целом выиграла бы от переустройства упрощенной системы налогообложения или от ее полной отмены. Если планируется сохранить ее как отдельный режим налогообложения, то мы считаем, что следующие предложения помогут встроить упрощенную систему налогообложения в общую налоговую систему.

1. Следует обеспечить, чтобы пороговое значение для добровольной регистрации в качестве платель-

щика НДС было согласовано с пороговой величиной оборота для упрощенной системы налогообложения. Нет необходимости иметь три режима налогообложения: один для крупных налогоплательщиков, один для малых предприятий, облагаемых НДС, и еще один для малых предприятий, не облагаемых НДС.

2. Ограничить применение системы только налогоплательщиками, не являющимися юридическими лицами. В результате право на использование упрощенной системы налогообложения должны будут иметь лишь простые товарищества (simple partnerships) и предприниматели без образования юридического лица (sole proprietorships).
3. Согласовать между собой упрощенную систему налогообложения и налог на прибыль. По меньшей мере ясно определить, кто является наемным работником с точки зрения налогообложения, и согласовать ставку налогообложения малых предприятий со ставкой налога на прибыль.
4. Разработать правило перехода с упрощенной системы налогообложения к обычному налоговому режиму. Например, позволить налогоплательщикам из числа малых предприятий продолжать платить налог на малый бизнес (работать по упрощенной системе) в том году, в котором превышены пороговые ограничения, а затем позволить переходный период продолжительностью от одного до трех лет, в продолжение которого эти налогоплательщики платят некоторую средневзвешенную величину между налогом на малый бизнес и обычным налогом на прибыль. Вес, приписанный стандартному налогу на прибыль, мог бы возрастать ежегодно на протяжении переходного периода.

## Заключение

Российская экономика кардинально изменилась с начала радикальных реформ в 1992 г., и налоговая система отражает это изменение. Развились рыночные институты, а налоговую систему пришлось переделывать из системы, в которой бухгалтерский учет и налого-

обложение воспринимались как инструмент контроля, в систему, опирающуюся на рыночные стимулы, данные и, возможно, на начальные элементы добровольного соблюдения налогового законодательства.

Способность российской налоговой системы стать по-настоящему ориентированной на рыночные условия, будет зависеть как от законодательства, так и от его применения. В некоторых областях новое законодательство необходимо, особенно в секторах природных ресурсов и малых предприятий. Применение законодательства, однако, будет в конечном итоге ключом к успеху любой налоговой системы. Таким образом, наши эмпирические результаты, хотя и предварительные, внушают беспокойство в том смысле, что налоговая система не сможет правильно функционировать, если налоговые органы не будут восприниматься как беспристрастная организация профессионалов, изолированная от политических и коррупционных влияний.

## Библиография

Алексеев, М., и Р. Конрад. 2010. «Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ». В: *Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 2003–2009*. М.: Дело, 251–276.

Бобылев, Ю. 2008. «Реформы надо продолжать», *Нефть России*, 1: 72–77.

ИЭПП. 2010. Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 31). М.: ИЭПП.

Институт Гайдара. 2011. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 32). М.: Институт Гайдара, 2011.

Синельников-Мурылев, С., С. Баткибеков, П. Кадочников и Д. Некипелов. 2003. «Оценка результатов реформ подоходного налога в Российской Федерации», *Вопросы экономики* 6: 61–77.

Alexeev, Michael, and Robert F. Conrad. 2009. "The Russian Oil Tax Regime: A Comparative Perspective," Eurasian Geography and Economics 50(1): 93–114.

Gorodnichenko, Yuriy, Jorge Martinez-Vazquez, and Klara S. Peter. 2009. "Myth and Reality of the Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia," Journal of Political Economy 117(3): 504–554.

Gorodnichenko, Yuriy, Klara Sabirianova-Peter, and Dmitriy Stolyarov. 2010. "Inequality and Volatility Moderation in Russia: Evidence from Micro-Level Panel Data on Consumption and Income," Review of Economic Dynamics 13(1): 209–237.

Ivanova, Anna, Michael Keen, Alexander Klemm, Pierre Pestieau, and Andrés Velasco. 2005. "The Russian 'Flat Tax' Reform," Economic Policy 20(43): 397–444.

Jensen, Nathan M., Quan Li, and Aminur Rahman. 2007. "Heard Melodies Are Sweet, but Those Unheard Are Sweeter: Understanding Corruption Using Cross-National Firm-Level Surveys," World Bank WPS 4413.

Koulayev, Sergei. 2010. "History of the Russian VAT." in Taxation in Developing Countries, ed. Roger Gordon. New York: Columbia University Press, 153–197.

Kwon, Goohoon. 2003. "Post-Crisis Fiscal Revenue Developments in Russia: From an Oil Perspective," Journal of Public Finance and Management 3(4): 505–530.

Luong, Pauline Jones, and Erika Weinthal. 2004. "Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks and Negotiated Institutional Change," American Political Science Review 98(1): 139–152.

Martinez-Vazquez, Jorge, Mark Rider, and Sally Wallace. 2009. Tax Reform in Russia. Northampton, MA: Edward Elgar.

McGee, Robert W., ed. 2009. Accounting Reform in Transition and Developing Economies. New York: Springer.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. Revenue Statistics 1965–2010: 2011 Edition, available at http://www.oecd.org.

Sarikas, Robert H. S., and Arsen M. Djatej. 2005. "History and the Russian Accounting Transition," International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation 2(1–2): 54–66.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge, MA: MIT Press.

Treisman, Daniel. 1999. After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Treisman, Daniel, Lev Freinkman, and Stepan Titov. 1999. Subnational Budgeting in Russia: Preempting a Potential Crisis. Washington, DC: World Bank.

Zhuravskaya, Ekaterina. 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style," Journal of Public Economics 76(3): 337–368.

# ГЛАВА 11

КИМ БЁН ЁН

# Неофициальная экономика в России

ПЕРЕХОД к рыночной экономике в ряде стран Восточной Европы и бывших советских республиках сопровождался резким увеличением различных видов неофициальной экономической деятельности. Это явление удивило многих наблюдателей и практикующих политиков. Считалось, что рыночный механизм, заменяющий централизованное планирование, увеличит прозрачность и эффективность экономической системы и, таким образом, снизит стимулы для неофициальной деятельности. В результате такое неожиданное увеличение неофициальной экономики рассматривалось как признак неудачи в период экономических преобразований и причина серьезной обеспокоенности будущим стран с переходной экономикой.

Неофициальная экономика в России привлекла значительное внимание исследователей. Большинство эмпирических исследований российской неофициальной экономики опиралось на межстрановой анализ (cross-country analysis). Некоторые из этих исследований оценивали размер неофициальной экономики в различных странах, включая Россию, а другие выявляли, что приводит к ее появлению, а также ее предполагаемое влияние на экономику в целом. Иные же работы сосредоточивались единственно на неофициальной экономике в России и обсуждали, почему экономические агенты работают неофициально, какие виды деятельности в ней осуществляются и как они меняются с течением времени.

Большинство исследований обнаружили, что неофициальная экономика в России сравнительно большая.

Зачастую высказывалось мнение, что слабая защита прав собственности и низкое качество работы государственных органов в переходный период — основные объяснения этого результата. Кроме того, переход к рынку породил новые возможности обогащения для предприятий и домохозяйств за счет участия в различных видах неофициальной экономической деятельности. Бедные домохозяйства, возможно, использовали неофициальную экономику как механизм выживания. Однако неофициальная экономика в России не является новым явлением, и она не возникла в процессе перехода к рынку. Широко известно, что в Советском Союзе, наряду с официальной социалистической экономикой, существовала «вторая» (параллельная) экономика, которая взаимодействовала с первой.

Одно из важнейших препятствий для исследования неофициальной экономики — нехватка подходящих данных. В этом смысле наличие макроэкономической и микроэкономической информации по неофициальной экономике в России дает блестящую возможность получить более точные оценки того, каковы ее определяющие факторы и воздействие на экономику в целом. Более того, динамика и неоднородность различных видов неофициальной экономической деятельности, на которые в существующей литературе не обращают должного внимания, также могут быть исследованы.

Термин *неофициальная экономика* не является твердо установившимся. Для обозначения той части экономики, которая в значительной мере пересекается или аналогична неофициальной, используют и другие термины. Среди них — *неформальная, ненаблюдаемая, нерегистрируемая, скрытая, теневая* и *тайная экономика*. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) использует термин *ненаблюдаемая экономика*, который включает тайное, нелегальное, неофициальное производство, домашнее производство для собственных нужд и другие виды производственной деятельности, не отражаемые в первичных данных системы национальных счетов (СНС)[1]. ОЭСР определяет ненаблюдаемую эко-

1. Согласно ОЭСР (OECD, 2002), *тайная экономика* (*underground economy*) обозначает экономику, занятую производством легальных товаров и услуг,

номику в контексте СНС. Таким образом, деятельность, вовлеченная в ненаблюдаемую экономику, должна быть производительной. Иными словами, ненаблюдаемая экономика должна включать виды деятельности, создающие добавленную стоимость, а не перераспределяющие ее (такие как взятки)[2].

В настоящей работе неофициальная экономика определяется как производство товаров и услуг, которые должны учитываться в ВВП, но либо исключаются из официальных оценок ВВП по причине недостатка информации, либо включаются только в виде косвенных оценок производства таких товаров и услуг[3]. Используя данное определение, я исключаю из настоящего анализа различные виды деятельности нелегальных организаций мафиозного типа, потому что их не регистрируют в большинстве стран, и поэтому они не отражаются в официальных оценках ВВП. В исследование входят те виды неофициальной экономической деятельности, которые производятся предприятиями и домохозяйствами. Таким образом, определение *неофициальной экономики* у́же того определения ненаблюдаемой экономики, которое используется ОЭСР.

Структура данной главы такова. В следующем параграфе обсуждается параллельная экономика в СССР и высвечиваются исторические и культурные корни неофициальной экономики в России. Затем приводятся и обсуждаются различные оценки российской неофи-

---

но скрытую для уклонения от налогов или ухода от нормативной регламентации. *Нелегальная экономика* (*illegal economy*) производит товары и услуги, которые нелегальны или предоставляются производителями, неправомочными осуществлять их производство. *Неформальная экономика* (*informal economy*), которая в развивающихся странах распространена шире, чем в развитых, включает слабо организованную деятельность, осуществляемую главным образом домохозяйствами.

2. Взятки способны порождать экономическую стоимость, если они повышают эффективность работы государственных чиновников в силу того, что их услуги предоставляются тем, кто оценивает эти услуги наивысшим образом. Тем не менее я не включаю взятки в определение неофициальной экономики.

3. Некоторые страны, включая Россию, оценивают неофициальное производство товаров и услуг косвенно и включают стоимость таких товаров и услуг в официальные оценки ВВП. Определение неофициальной экономики, используемое в данной главе, учитывает различие между официальным ВВП, непосредственно посчитанным и косвенно оцененным. Последний включается в состав неофициального ВВП.

циальной экономики. Я подвергаю рассмотрению причины и последствия существования российской неофициальной экономики и привожу некоторые заключения.

## Параллельная экономика в СССР

В советское время существовала значительная по размеру неофициальная экономика (Grossman 1977, 1979, 1987; Ofer and Vinokur 1992; Treml and Alexeev 1994; Kim 2003)[4]. Согласно Гроссману (Grossman 1977), так называемая параллельная («вторая») экономика определяется как все виды производственной и торговой деятельности, которые обладают хотя бы одной из двух особенностей: непосредственное извлечение личной выгоды и существенное нарушение законов и постановлений, действующих в социалистической экономике. Помимо этого, О'Херн (O'Hearn 1980) отмечает третью особенность: параллельная экономика не входит в систему центрального планирования. Например, возделывание личных земельных участков обладает первой и третьей особенностями. Таким образом, его можно отнести к видам деятельности, осуществляемым в рамках параллельной экономики. Спекуляция (т.е. перепродажа товаров и услуг по ценам, превышающим цену покупки) обладает всеми тремя особенностями. Обращение к *толкачу* или к рынкам для приобретения ресурсов, необходимых для выполнения плана, также можно рассматривать как вид деятельности, относящийся к параллельной экономике. Последний вид деятельности, возможно, не был непосредственно предназначен для извлечения личной выгоды, однако нарушал законы и постановления и не входил в систему центрального планирования.

Согласно только что приведенному определению параллельная экономика включает как создающие добавленную стоимость виды деятельности, так и направленные на перераспределение, такие как коррупция. В результате определение параллельной экономики в период социализма шире, чем используемое здесь

4. Алексеев (Alexeev 1995) дает общую картину неофициальной экономики в доперестроечном Советском Союзе и во время перестройки.

определение неофициальной экономики. Важно также подчеркнуть, что параллельная экономика в Советском Союзе была значительной, потому что многие виды деятельности, создающие добавленную стоимость, включая почти любой вид частного производства и продажи вне сельского хозяйства, рассматривались как нелегальные.

Параллельная экономика в Советском Союзе была прочно связана с функционированием плановой экономики. Исключительный масштаб задачи планирования экономики целой страны зачастую приводил к взаимному несоответствию планов и составлял основу, из которой произрастала параллельная экономика, сложным образом переплетаясь с основной («первой») экономикой (Davis 1988).

Хронический дефицит в различных его видах также был важной причиной участия в параллельной экономике. Сельские и многие городские домохозяйства занимались возделыванием личных земельных участков в ответ на хронический дефицит продовольствия. Некоторые из них продавали на колхозных рынках выращенную на личных участках продукцию. Перепродажа товаров на вторичных рынках ради прибыли была запрещена, но при этом широко распространена. Обычным стало взяточничество, также отчасти из-за дефицита. Взятки часто выплачивались начальникам и другим сотрудникам магазинов, ответственным за распределение дефицитных товаров.

Слабый надзор над государственной собственностью также способствовал участию в параллельной экономике. Государственная собственность рассматривалась советскими людьми как «ничейная», что способствовало ее хищению. Согласно оценкам Тремла (Treml 1990), стоимость материалов, украденных с рабочих мест, в 1980 г. составила около 70,4 млрд руб., или от 3% до 5% валового общественного продукта в СССР[5]. Еще одной важной составной частью параллельной экономики был фактический запрет частной деятельности. Например, вра-

5. Валовой общественный продукт состоит из всех товаров, созданных всеми предприятиями и производственными кооперативами. Он включает выпуск ресурсов, промежуточных товаров и конечных товаров.

чи лечили пациентов за деньги, а преподаватели давали частные уроки (Grossman 1977).

Советские исследователи попытались оценить размер параллельной экономики в СССР перед его распадом. Оценки колеблются от 50 до 300–350 млрд руб. (Головин и Шохин 1990; Госкомстат, СССР 1990; Корягина 1990). Однако эти советские источники не дают внятного объяснения, каким образом были получены эти цифры.

Зарубежные исследователи также пытались оценить размер параллельной экономики. Гроссман (Grossman 1979) оценил размер нескольких видов нелегальной частной деятельности, в то время как О'Херн (O'Hearn 1980) дал оценки для нескольких конкретных потребительских товаров и услуг, которыми нелегально торговали. Используя социологические опросы эмигрантов из СССР, Офер и Винокур (Ofer and Vinokur 1992) и Гроссман (Grossman 1987) оценили, что доля доходов от частной деятельности в общих доходах городских домохозяйств составляла 11,5% в начале 1970-х гг. и 33% в конце 1970-х гг. соответственно. Однако эти результаты следует рассматривать как первое приближение, потому что они были основаны на выборках, которые не являются репрезентативными. Тремл и Алексеев (Treml and Alexeev 1994) использовали российские и украинские данные по регионам для анализа динамики параллельной экономики в СССР. Они оценили взаимосвязь между официальным денежным доходом населения и разнообразными зависимыми переменными, такими как банковские сбережения и расходы на определенные виды потребительских товаров. В целом взаимосвязь ослабевала со временем, что указывает на существенное увеличение параллельной экономики в СССР. Ким (Kim 2003) представил годовые оценки параллельной экономики с 1969 по 1990 гг., используя неопубликованные данные социологических измерений бюджетов советских семей. С 1969 по 1990 гг. средняя доля расходов советских домохозяйств на вторичные рынки равнялась 23% общих расходов домохозяйств, что составляет около 6,8% официального валового национального продукта (ВНП) СССР. Однако эта доля не увеличивалась со временем до середины 1980-х гг., когда в период перестройки она стала возрастать.

Если подвести итог, параллельная экономика в СССР была, несомненно, значительным по масштабу и привычным явлением в различных секторах. Советские предприятия и домохозяйства были знакомы с неофициальной экономической деятельностью, посредством которой научились выживать и, возможно, процветать в условиях негибкости институтов и сбоев работы искаженной экономики. Этот опыт был перенесен в новую обстановку рыночной экономики.

## Измерение неофициальной экономики в период перехода России к рынку

Ряд исследований пытался оценить размер неофициальной экономики в России в переходный период и обнаружил, что этот размер существенно увеличился в начале 1990-х гг. Таблица 11.1 показывает соответствующие оценки неофициальной экономики. В одной из наиболее цитируемых работ Кауфман и Калиберда (Kaufmann and Kaliberda 1996) использовали так называемый метод общего потребления электроэнергии (ОПЭЭ) для получения оценок. Этот метод основан на предположении, что эластичность потребления электроэнергии по общему (официальному и неофициальному) ВВП близка к 1. Таким образом, разность между темпами роста официального ВВП и темпами роста потребления электроэнергии можно отнести на счет изменения неофициального ВВП. Например, если неофициальный ВВП составляет 20% общего ВВП, а потребление электроэнергии в определенном году возрастает на 4%, в то время как официальный ВВП растет лишь на 3%, неофициальная экономика должна увеличиться на 8%[6].

6. Предположим, что официальный ВВП составляет 80%, а неофициальный ВВП — 20% и что одна единица электроэнергии непременно требуется для производства одной единицы общего ВВП. Тогда потребление электроэнергии в объеме 104 единиц означает, что общий ВВП делится на 1,03 * 80% = 82,4 единицы официального ВВП и 21,6 единицы неофициального ВВП. Кауфман и Калиберда (Kaufmann and Kaliberda 1996) в зависимости от текущих экономических условий (например, от того, растет или снижается ВВП) использовали различную эластичность потребления электроэнергии по отношению к ВВП.

Ясно, что для оценивания размера неофициальной экономики в заданном году этот метод требует отдельной оценки неофициального ВВП в базовом году. Основываясь на предположении, что неофициальная экономика в России составляла 12% общего ВВП в 1989 г., Кауфман и Калиберда оценили ее размер как 32,8% в 1992 г. и 40,3% в 1994 г. Джонсон, Кауфман и Шляйфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) получили оценку неофициальной экономики для 1995 г., равную 41,6% общего ВВП. Их результаты позволяют заключить, что глубина трансформационного спада в России примерно соответствовала тому, что говорит об этом официальный ВВП. В то время как с 1989 г. по 1995 г. официальный ВВП в России упал на 50,9%, общий ВВП, включающий производство в неофициальной экономике, уменьшился лишь на 26% за тот же период.

Основанное на ОПЭЭ оценивание неофициальной экономики является интуитивно понятным и простым. Его можно единообразно применять для многих стран, для которых существуют данные о потреблении электроэнергии и официальном ВВП. Тем не менее с этим подходом связаны по меньшей мере две серьезные проблемы. Во-первых, предположение о близкой к единице и постоянной эластичности ВВП по объему потребления электроэнергии трудно обосновать для стран, которые испытывают глубокие структурные преобразования и быстрые изменения цен на энергоресурсы (Schneider and Enste 2000). Во-вторых, поскольку точность оценки неофициальной экономики существенно зависит от ее первоначального размера, оценки могут существенно различаться (Alexeev and Pyle 2003; Kim 2003).

Лацко (Lacko 2000), Эйлат и Циннес (Eilat and Zinnes 2002), а также Файге и Урбан (Feige and Urban 2003, 2008) пытались ответить на первый пункт критики. Лацко (Lacko 2000) утверждала, что в странах переходной экономики потребление электроэнергии домохозяйствами (ПЭЭД) лучше отражает неофициальную экономику. Причина тому — меньшая по сравнению с ОПЭЭ вероятность того, что ПЭЭД подвержено смещениям из-за структурных изменений в экономике. Однако ее оценки российской неофициальной экономики (см. вторую колонку табл. 11.1) не столь уж отличаются от оценок,

ТАБЛИЦА 11.1
Различные оценки российской неофициальной экономики

| Метод | Кауфман и Калиберда[a], Джонсон и др.[b], автор[c] | Лацко[d] | Эйлат и Циннес[e] | Файге и Урбан[f] | Алексеев и Пайл[g] | | Ким[h] | | Ким и Канг[i] | Шнайдер и др.[j] | Госкомстат[k] | Ким[l] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ОПЭЭ | ПЭЭД | МОПЭЭ | МОПЭЭ | социологические методы/ОПЭЭ | социологические методы/ОПЭЭ | | социологические методы/ОПЭЭ | | MIMIC | разл. | РИД |
| 1989 | 12,0 | 12,0 | | | 18,0 | | 5,0 | | | | | |
| 1990 | 14,7 | | | | | | | | 8,5 | | | |
| 1991 | 23,5 | | | | | | | | 18,6 | | | |
| 1992 | 32,8 | 38,0 | | | | | | | 34,8 | | | |
| 1993 | 36,7 | 36,0 | | | | | | | 35,4 | | 13,0 | |
| 1994 | 40,3 | 39,0 | | | | | | | 37,9 | | | |
| 1995 | 41,6 | 39,0 | 34,6 | | 45,6 | | 17,0 | | 29,0 | | | |
| 1996 | 42,7 | | 35,1 | | | | | | 28,3 | | | |
| 1997 | 40,9 | | 34,2 | 31,6 | | | | | 26,5 | | 23,0 | 27,0 |
| 1998 | 43,5 | | | | | | | | 29,4 | | 22,0 | |
| 1999 | 41,1 | | | | | | | | 30,8 | 47,0 | | |
| 2000 | 37,2 | | | | | | | | | 46,1 | | |
| 2001 | 34,9 | | | | | | | | | 45,3 | | |
| 2002 | 31,8 | | | | | | | | | 44,5 | | |
| 2003 | 28,5 | | | | | | | | | 43,6 | | |
| 2004 | 24,5 | | | | | | | | | 43,0 | | |
| 2005 | 21,3 | | | | | | | | | 42,4 | 18,0 | |
| 2006 | 18,0 | | | | | | | | | 41,7 | | |
| 2007 | 12,5 | | | | | | | | | 40,6 | | |
| 2008 | 9,9 | | | | | | | | | | | |
| 2009 | 12,2 | | | | | | | | | | | |

Примечания: ОПЭЭ — общее потребление электроэнергии; ПЭЭД — потребление электроэнергии домохозяйствами; социологические методы — различные опросы для измерения экономической деятельности домохозяйств; МОПЭЭ — модифицированное общее потребление электроэнергии; MIMIC — метод MIMIC (*multiple indicators multiple causes* — «несколько индикаторов нескольких причин»); разл. — различные методы; РИД — разбиение источников дохода.

[a] Kaufmann and Kaliberda 1996 за 1989–1994 гг. [b] Johnson, Kaufmann, and Schleifer 1997 за 1995 г. [c] Вычисления автора, следующие методике Кауфмана и Калиберды, за 1996–2009 гг. [d] Lacko 2000. [e] Eilat and Zinnes 2002. [f] Feige and Urban 2008. [g] Alexeev and Pyle 2003. [h] Kim 2003. [i] Kim and Kang 2009. [j] Schneider, Buehn, and Montenegro 2010a. [k] Masakova 2000; United Nations 2000, 2004; Khomenko 2007. [l] Kim 2002.

полученных Джонсоном и соавторами, а также Кауфманом и Калибердой. Метод, основанный на ПЭЭД, исключает деятельность, осуществляемую предприятиями, на которую может приходиться существенная часть общей неофициальной экономической деятельности в переходных экономиках. Это ведет к значительным ошибкам при отсутствии высокой положительной корреляции размеров неофициальной экономики вне сектора домохозяйств и в секторе домохозяйств.

Эйлат и Циннес (Eilat and Zinnes 2002) и Файге и Урбан (Feige and Urban 2003, 2008) использовали для оценки неофициальной экономики в странах переходной экономики метод модифицированного общего потребления электроэнергии (МОПЭЭ). Они пытались устранить ту часть увеличения оценок неофициальной экономики, полученных на основе ОПЭЭ, которая вызвана изменениями цен на энергоресурсы, промышленной структуры и доли частного сектора в экономике. Как показывают столбцы (3) и (4) табл. 11.1, их оценки ниже оценок, основанных на ОПЭЭ или ПЭЭД. Эйлат и Циннес (Eilat and Zinnes 2002) обнаружили, что российская неофициальная экономика в период 1995–1997 гг. составляла около 34–35% общего ВВП, в то время как Файге и Урбан (Feige and Urban 2003) оценили средний размер неофициальной экономики за 1993–2000 гг. в 31,6%.

Алексеев и Пайл (Alexeev and Pyle 2003), Ким (Kim 2003), а также Ким и Канг (Kim and Kang 2009) рассматривали влияние первоначальной оценки неофициальной экономики на последующие оценки. Хотя Кауфман и Калиберда (Kaufmann and Kaliberda 1996), а также Джонсон, Кауфман и Шляйфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) предполагали, что размер неофициальной экономики в 1989 г. был одинаков для всех советских республик и составлял 12% общего ВВП, фактически внутри СССР наблюдалась существенная неоднородность. Например, известно, что Грузия, Армения и Азербайджан имели неофициальную экономику сравнительно больших размеров, в то время как Россия имела значительно меньшую, чем в этих странах, неофициальную экономику.

Неточные оценки размеров неофициальной экономики до начала перехода к рынку приводят к оши-

бочным оценкам для переходного периода. Алексеев и Пайл (Alexeev and Pyle 2003) использовали оценки Тремла (Treml 1992) для размера неофициальной экономики в 1979 г., основанные на социологическом измерении распределения времени (в 1979 г. 11,8% общего рабочего времени советских домохозяйств расходовалось на частную хозяйственную деятельность), и применили метод ОПЭЭ к 1980 и 1989 гг. Они получили цифру 22% как оценку советской неофициальной экономики в 1989 г., а также использовали данные проведенного среди эмигрантов из Советского Союза социологического исследования Беркли и Дьюка[7] и оценили российскую неофициальную экономику в том же году как 18% общего ВВП. Используя ОПЭЭ и данную первоначальную оценку, они указали, что российская неофициальная экономика в 1995 г. составляла 45,6%.

Для сравнения — оценки неофициальной экономики как доли общего ВВП за 1989 и 1990 гг. из работ, соответственно, Кима (Kim 2003) и Кима и Кана (Kim and Kang 2009) существенно ниже оценок Кауфмана и Калиберды. Ким (Kim 2003) обнаружил, что официальные данные по ВВП в период социализма отчасти включали производство в неофициальной экономике. Используя данные социологических измерений бюджетов советских семей, он оценил, что производство в неофициальной экономике, не входящее в официально посчитанный ВВП, составляло в 1989 г. лишь 5% общего ВВП России[8]. Ким и Канг (Kim and Kang 2009) использовали результаты социологического измерения расходования времени советскими домохозяйствами, проведенного в мар-

7. Имеется в виду совместный исследовательский проект Калифорнийского университета в Беркли (University of California, Berkeley) и Университета Дьюка (Duke University), в ходе которого были опрошены представители более 1000 домохозяйств общей численностью более 3000 человек, покинувших СССР и поселившихся в США между 1971 и 1982 гг. — *Примеч. пер.*

8. Согласно Киму, производство, осуществляемое домохозяйствами в рамках российской неформальной экономики в 1989 г. и не учтенное официальным ВВП, оценивалось в 3,5%. Он дополнительно прибавил 1,5% для учета производства, осуществляемого в рамках неофициальной экономики предприятиями. Эта оценка неофициальной экономики в России в 1989 г. существенно ниже оценок для других советских республик, таких как Грузия, в которой доля добавленной стоимости, произведенной домохозяйствами, составляла 12,7% в том же году.

те 1990 г., чтобы оценить неофициальную экономику в этом году. Если использовать долю времени, потраченного на ведение личного подсобного хозяйства, в качестве приближенного значения доли неофициальной экономики в общем ВВП, то можно думать, что советская неофициальная экономика в 1990 г. составляла 8,5% общего ВВП России. Использование метода ОПЭЭ с этой оценкой за 1990 г. позволяет полагать, что доля неофициальной экономики в 1995 г. составляла 29%, а не 41,6%, о которых объявили Джонсон, Кауфман и Шляйфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997)[9]. Эти исследования иллюстрируют, сколь значительные различия оценок неофициальной экономики могут возникать в последующие годы из-за расхождения оценок базового года.

Ким (Kim 2002) использовал разбиение источников дохода (income-based sectoral approach), при котором суммируются оцененные на основе разнообразных социологических обследований составные части дохода, такие как зарплаты, прибыль и приравненные к ней доходы, а также налоги, и представил оценку неофициальной экономики, которая была близка к оценке Кима и Канга (Kim and Kang 2003). Согласно Киму (Kim 2002), доля российской неофициальной экономики в 1997 г. примерно равнялась 27% общего ВВП.

Самые свежие оценки российской неофициальной экономики были представлены в работе Шнайдера, Бюна и Монтенегро (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010a), где для оценивания неофициальной экономики в 162 странах использовался MIMIC-подход[10]. Он основан на оценивании структурных уравнений, отражающих разнообразные причины и последствия существования неофициальной экономики. Размер неофициальной экономики трактуется как ненаблюдаемая переменная,

---

9. Они использовали официальный валовой региональный продукт вместо официального ВВП, потому что, в отличие от последнего, первый показатель не учитывает неофициальную экономику даже отчасти. В составе официального ВВП России присутствует оценка неофициальной экономики и производятся основные корректировки для учета неофициальной экономики, потому что официальный ВВП подсчитывают на федеральном уровне (Granberg, Masakova, and Zaitseva 1998).

10. MIMIC — английская аббревиатура (*multiple indicators and multiple causes* — «несколько индикаторов нескольких причин»). — *Примеч. пер.*

влияющая на коэффициенты этих уравнений. Согласно работе Шнайдера, Бюна и Монтенегро (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010a), средняя доля российской неофициальной экономики в процентах к общему ВВП с 1999 по 2007 гг. составила 43,8%. Однако наблюдалась тенденция убывания годовой доли неофициальной экономики: с 47% в 1999 г. до 40,6% в 2007 г. Хотя этот метод опирается на большее число переменных, чем метод ОПЭЭ, и на разработанную методику работы со статистическими данными, надежность полученных на его основе оценок можно поставить под сомнение. В частности, устойчивость оценок интересующего нас параметра нельзя гарантировать. К тому же данный метод также требует наличия первоначальной внешней оценки неофициальной экономики.

Я продлил на 1996–2009 гг. ряд оценок Кауфмана и Калиберды (Kaufmann and Kaliberda 1996), а также Джонсона, Кауфмана и Шляйфера (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997), используя ту же самую методику ОПЭЭ (см. первую колонку табл. 11.1)[11]. Имеющиеся оценки показывают, что величина неофициальной экономики, выраженная как процентная доля общего ВВП, оставалась высокой до 1999 г., но впоследствии, как правило, очень быстро уменьшалась. Сравнение оценок Шнайдера, Бюна и Монтенегро (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010a) и продолженного мною ряда оценок выявляет наличие значительных расхождений, которые нарастают во времени: разность двух оценок составляла 5,9% в 1999 г., а в 2007 г. она возросла до 28,1%.

---

11. Следуя Кауфману и Калиберде (Kaufmann and Kaliberda 1996), предполагается, что Россия входит в группу стран с неэффективным использованием энергии, в которых эластичность выпуска по электропотреблению равнялась 115% в те годы, когда ВВП возрастал, и 87% в те годы, когда ВВП сокращался. Кроме того, в качестве начальной оценки использовалась полученная Джонсоном, Кауфманом и Шляйфером (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) оценка размера неофициальной экономики в 1995 г. Использование единичной эластичности отклика электропотребления на изменение выпуска до некоторой степени увеличивало долю неофициальной экономики в общем ВВП, но тенденция оставалась прежней. Наблюдаемое резкое падение оценок доли российского неофициального ВВП, полученных с помощью ОПЭЭ, вполне ожидаемо, потому что потребление электроэнергии с 1990 по 2009 г. уменьшилось на 8%, но официальный ВВП увеличился на 16%.

В конце 1990-х гг. Госкомстат начал раскрывать оценки неофициальной экономики, которые доступны с 1993 г. Он оценивает неофициальную экономику на основе косвенных данных, которые дают, например, балансовый метод, метод товарных потоков, специальные социологические исследования и экспертные оценки (Masakova 2000; United Nations 2000, 2004)[12]. Согласно Госкомстату, неофициальная экономика быстро возросла с 13% общего ВВП в 1993 г. до 23% в 1997 г. Эти цифры значительно ниже, чем полученные в работах Кауфмана и Калиберды (Kaufmann and Kaliberda 1996) и Джонсона, Кауфмана и Шляйфера (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997). Кроме того, Хоменко (Khomenko 2007) заявила, что неофициальная экономика существенно сократилась между 1997 и 2005 гг. В частности, она представила официальные российские оценки размера неофициальной экономики в 2005 г. как 18% общего ВВП.

Российская официальная статистика с 1993 г. включает скрытую оплату труда (неофициальные зарплаты) в качестве составной части ВВП, произведенного в неофициальной экономике. В табл. 11.2 приведена доля скрытой оплаты труда, которая выражена как процентная доля официального ВВП и общих зарплат. Примечательна следующая тенденция: с 1997 по 2004 гг. эта доля пребывала в диапазоне 10,3–11,7% ВВП. Этой стабилизации предшествовало ее быстрое увеличение с 5,31% в 1993 г. до 11,7% в 1996 г. После 2004 г. она, по большей части, постепенно увеличивалась и достигла 14,3% ВВП в 2010 г., причем в 2010 г. более четверти зарплаты выплачивалось неофициально. Александр Кевеш,

12. Это говорит о том, что приводимые Госкомстатом оценки официального ВВП включают производство добавленной стоимости в неофициальной экономике. Таким образом, основанный на электричестве метод, применяемый к российским данным Джонсоном, Кауфманом и Шляйфером (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997), а также другими авторами, приведет к значительному завышению оценок вклада неофициальной экономики в общий ВВП, если подобное включение производилось до 1996 г. Однако неясно, с какого момента неофициальная экономика была включена в состав официального ВВП. Публикация ООН (United Nations 2000) говорит, что ее начали включать в оценки с 1995 г., но скрытые зарплаты как составная часть неофициальной экономики оценивались с 1993 г. и, как оказалось, их включают начиная с этого года.

ТАБЛИЦА 11.2
Российские официальные оценки доли скрытой оплаты труда

| Год | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Доля скрытой оплаты труда в ВВП | 5,31 | 8,51 | 10,4 | 11,7 | 11,7 | 10,3 | 10,9 | 11,1 | 11,1 |
| Доля скрытой оплаты труда в общей зарплате | 11,9 | 17,3 | 23,0 | 23,5 | 23,4 | 21,4 | 27,2 | 27,6 | 25,8 |
| Год | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Доля скрытой оплаты труда в ВВП | 11,5 | 11,3 | 11,7 | 11,8 | 12,8 | 13,4 | 12,6 | 14,9 | 14,3 |
| Доля скрытой оплаты труда в общей зарплате | 24,7 | 24,0 | 25,4 | 26,9 | 28,8 | 28,7 | 26,6 | 28,3 | 28,4 |

Источники: Российский статистический ежегодник (2001), данные за 1993–1994 гг.; Российский статистический ежегодник (2005), данные за 1995–1999 гг.; Российский статистический ежегодник (2010), данные за 2000–2009 гг.; Российский статистический ежегодник (2011), данные за 2010 г.

в 2004 г. бывший заместителем главы российского статистического ведомства, представил некоторые цифры неофициальной занятости, основанные на данных переписи населения. По его словам, 10,6 млн чел., или примерно 15% общего числа занятых, в 2003 г. были вовлечены в различные неофициальные виды экономической деятельности (United Nations 2004).

Весьма интересный подход к оцениванию размера неофициальной экономики использовали Брагинский, Митяков и Лискович (Braguinsky, Mityakov, and Liscovich 2010). Они использовали панельные данные о частных лицах и домохозяйствах Москвы и сопоставили регистрационные данные автомобилей с официальными данными работодателей о выплатах работникам. Предполагая, что сотрудники иностранных фирм не получали зарплату неофициальным порядком, они рассчитали эластичность владения автомобилем по доходу, вос-

пользовались этой эластичностью для сотрудников других организаций и получили весьма примечательный результат, обнаружив, что за пятилетний промежуток с 1999 по 2003 гг. скрытый заработок составил более 75% общего дохода домохозяйств. Доля скрытого заработка в общем доходе была наивысшей среди работников государственного среднего образования, составляя 87%. Соответственно 55,5% и 62,7% общего заработка сотрудников федеральных органов власти и правоохранительных органов также не были официально зарегистрированы. Неясно, однако, в какой мере эти результаты могли быть применимы за пределами Москвы.

Оценки доли российской неофициальной экономики в общем ВВП существенно различаются в зависимости от применяемых методов. В частности, оценки методов ОПЭЭ, ПЭЭД и MIMIC значительно различаются из-за различий оценки неофициальной экономики в начальном году. Тем не менее большинство исследований согласуются по трем пунктам. Во-первых, российская неофициальная экономика по своему размеру превосходит неофициальную экономику большинства других стран, осуществляющих переход к рынку, причем в России наблюдается самая крупная неофициальная экономика среди стран со сходным или более высоким ВВП на душу населения. Согласно работам (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010a, 2010b), по размеру неофициальной экономики в процентах от общего ВВП Россия занимала 34-е место среди 158 стран в 2006 г., и 4-е место среди 21 страны с переходной экономикой (в том же году). Во-вторых, неофициальная экономика в России быстро росла в первой половине 1990-х гг. В-третьих, имеющиеся оценки говорят, что размер неофициальной экономики стабилизировался во второй половине 1990-х гг. и, возможно, даже сократился в 2000-х гг.

## Причины роста неофициальной экономики в переходный период

Существенное увеличение различных видов неофициальной экономической деятельности в России начала 1990-х гг., о котором говорит табл. 11.1, можно связать

со многими причинами. Похоже, что свое воздействие на неофициальную экономическую деятельность в переходный период оказали социальная обстановка, а также политические и экономические обстоятельства. В то же время факторы, унаследованные от периода социализма, играли важную роль.

Некоторые причины существования параллельной экономики в Советском Союзе в переходный период исчезли. Центральное планирование было отменено введением рыночного механизма и частной собственности. Кроме того, либерализация цен устранила хронический дефицит различных товаров. Частное предпринимательство более не запрещалось, что позволяло экономическим агентам открывать предприятия и свободно заниматься частной торговлей. То есть легализация большинства видов частной предпринимательской деятельности в переходный период существенно изменила характер неофициальной экономики. Такие изменения означали появление не только сложных проблем, но и новых возможностей для экономического процветания.

В то же самое время бурный переход к рыночной экономике предоставил новые возможности для неофициальной экономической деятельности. Быстрый распад Советского Союза привел к значительному ослаблению политического контроля над обществом. Последующие политические баталии между Борисом Ельциным и его противниками привели к дальнейшей дестабилизации. Способность институтов наблюдать за экономикой, координировать ее работу и регулировать ее была существенно подорвана. Экономических агентов зачастую подталкивали преследовать свои интересы нелегальными методами, исходя из предположения, что обнаружение нарушений маловероятно. В случае обнаружения с помощью взяток можно было избежать наказания. Боязнь быть обнаруженным и наказанным, которая в некоторой степени ограничивала нелегальные виды деятельности в Советском Союзе, значительно уменьшилась. Либерализация различных видов экономической деятельности, не сопровождаемая достаточным для регулирования поведения экономических агентов развитием институтов, привела к быстрому увеличению частной

хозяйственной деятельности с наличием нелегальных составляющих.

Параллельная экономика Советского Союза превратилась в неофициальную экономику в процессе перехода к рыночной экономике. Неофициальная экономика в России обладает некоторыми свойствами, непохожими на свойства ее аналога в период социализма. Тем не менее перешедшее по наследству знакомство советских предприятий и домохозяйств с деятельностью в рамках параллельной экономики, не исключено, сыграло важную роль в переходный период, увеличив масштабы неофициальной экономической деятельности и придав ей определенный облик. Старые навыки и связи, доставшиеся от прошлого, применялись в новых обстоятельствах. Унаследованные общественные институты, коррупция, взяточничество и привычка хитрить и лавировать в чрезмерно зарегулированной системе советского времени продолжали существовать в переходный период. Организации и домохозяйства, кроме того, пользовались новыми возможностями, открывшимися в этот период.

Для функционирования институтов характерен «эффект колеи», или зависимость от пути развития (path dependence). Это обстоятельство подсказывает, что в России переходного периода на неофициальную экономику влияют факторы, схожие с теми, что существовали в Советском Союзе. Коррумпированные чиновники вымогают взятки в обмен на позволение экономическим агентам нарушать законы и подзаконные акты. Предприятия менее склонны платить налоги, когда они чувствуют, что государство не обеспечивает защиту прав собственности. Они также могут предпочесть скрывать продажи, использовать незаконные контакты с чиновниками для получения преимущества на рынке или даже использовать организованную преступность («мафию») как службу безопасности. В частности, предприятия зачастую скрывают продажи и прибыль для уклонения от налогов и нанимают работников, не регистрируя их, чтобы избежать уплаты взносов по социальному страхованию (Schneider and Enste 2000; Johnson, McMillan, and Woodruff 2000). Бартер использовался отчасти для того, чтобы избежать реструктуризации предпри-

ятий и скрыть истинный объем продаж (Kim and Pirtilla 2004). Если подвести итог, новые возможности, вкупе с ослаблением страха перед властями и низким качеством институтов, оказались вероятными причинами быстрого роста неофициальной экономики в секторе предприятий.

Некоторые из упомянутых выше причин роста неофициальной экономики вполне традиционны. Их можно найти и в других странах. Уклонение от налогов рассматривается некоторыми авторами как самая распространенная причина неофициальной экономической деятельности (Feige 1989; Thomas 1992). Имеются некоторые эмпирические подтверждения того, что уклонение от налогов увеличивается вместе с налоговыми ставками (Schneider 2000; Fisman and Wei 2004). Однако некоторые исследования говорят, что предельные ставки налогов имеют отрицательную корреляцию с неофициальной экономикой (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997; Friedman et al. 2000). Например, используя данные из 69 стран, Фридман и соавторы в своем исследовании (Friedman et al. 2000) утверждают, что высокие ставки налогов могут усилить институты и, таким образом, снизить неофициальную экономическую деятельность.

Другие исследования причин неофициальной экономики заключили, что бюрократизм, коррупция, слабый контроль над исполнением законодательства вносят основной вклад в неофициальную экономику (Eilat and Zinnes 2002; Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997; Friedman et al. 2000). Действуя в том же русле, Джонсон, Кауфман и Шляйфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) разбили бывшие советские республики и страны Восточной Европы на три группы. Первой группе стран свойственны качественные институты, относительно справедливые налоги и регулирование, а также более либеральная экономика. Странам этой группы, включающей большинство экономик Восточной Европы, как правило, свойственны меньшие размеры неофициальной экономики. Вторая группа состоит из менее либеральных стран, таких как Узбекистан и Белоруссия. В этих странах также наблюдается сравнительно небольшая неофициальная экономика. Ограничения на передвижение населения и политические преследования

снижают размер неофициальной экономики, несмотря на искажающий характер налоговых систем и недостаточное предоставление общественных благ. Значительные размеры неофициальной экономики наблюдаются в странах третьей группы, которые с точки зрения политики более либеральны, чем страны второй группы, но характеризуются слабыми институтами, масштабными налоговыми искажениями и обременительным регулированием. Утверждается, что Россия принадлежит к третьей группе, по крайней мере принадлежала до середины 1990-х гг.

Как отмечалось ранее, оценки российской неофициальной экономики как доли общего ВВП, представленные в табл. 11.1, показывают, что ее размер, после быстрого роста с 1990 по 1995 гг., в середине 1990-х гг. стабилизировался и начал сокращаться примерно после 2000 г. Эту тенденцию можно осмыслить с точки зрения институциональных и политических изменений. Судя по простому среднему трех отдельных индексов политического риска, вычисляемых компанией PRS Group, — индексов коррупции, законности и правопорядка, политической стабильности — качество институтов в России снизилось с отметки 3,47 в 1992 г. до 3,30 с 1992 по 1993 гг., а затем упало до 3,06 в 2000 г. Качество институтов, измеряемое Всемирным банком как показатели качества государственного управления, также снижалось с начала наблюдений в 1996 г. до 2000 г. включительно, но в начале 2000-х гг. оно значительно увеличилось. Невзвешенное среднее шести показателей качества государственного управления снизилось с –0,70 в 1996 г. до –0,86 в 2000 г., но подскочило до –0,60 в 2002 г. Поэтому существенное увеличение неофициальной экономики в 1990-х гг., скорее всего, имело связь с ухудшением качества институтов, хотя делать выводы о причинной зависимости сложно из-за возможного наличия значительной эндогенности.

Наблюдаемое с начала 2000-х гг. сокращение неофициальной экономики, представленной как доля ВВП, могло быть вызвано двумя важными факторами. Во-первых, качество институтов в начале 2000-х гг. улучшилось, как свидетельствуют ранее упомянутые показатели качества государственного управления. Во-вторых,

налоговая реформа, проведенная в 2001 г., оказала положительное воздействие на налоговую дисциплину. Новый Налоговый кодекс, вступивший в действие с начала 2001 г., поменял не только ставки налогов, но и администрирование. Плоская ставка в 13% на доходы физических лиц заменила прогрессивное налогообложение с предельными ставками 12%, 20% и 30%. Кроме того, была введена идентификация рядовых налогоплательщиков; налоговым органам позволили производить оценку налоговых обязательств; стало проще проводить проверки при наличии достаточных свидетельств уклонения от налогов. Исследования, посвященные воздействию этих изменений на уклонение от налогов, пришли к заключению, что с налоговой дисциплиной связана бóльшая часть увеличения сборов налога на доходы физических лиц после этой реформы, в то время как введение плоской налоговой ставки само по себе оказало малое или ограниченное влияние на налоговый доход (Gaddy and Gale 2005; Ivanova, Keen, and Klemm 2005; Gorodnichenko, Martinez-Vazquez, and Sabirianova Peter 2009). Например, Городниченко, Мартинес-Васкес и Сабирьянова-Питер (Gorodnichenko, Martinez-Vazquez, and Sabirianova Peter 2009) использовали разность между сообщенным доходом и потребительскими расходами из данных исследования RLMS (Russian Longitudinal Monitoring Survey[13]) и сравнили налоговые выплаты налогоплательщиков в периоды до и после реформы. Они показали, что плоская шкала подоходного налога не смогла увеличить производительность, но привела к существенному увеличению налогового дохода за счет улучшения налоговой дисциплины.

Как предприятия, так и домохозяйства могут быть вовлечены в неофициальную экономику по сходным причинам. Однако некоторые причины такой деятельности для этих двух видов экономических агентов могут

---

13. Russian Longitudinal Monitoring Survey, сокращенно RLMS, представляет собой серию общенациональных репрезентативных опросов, которые проводятся в Российской Федерации ежегодно с 1992 г. Первый негосударственный мониторинг социально-экономического положения и состояния здоровья населения Российской Федерации, который отличается широким охватом социально-экономических показателей. — *Примеч. пер.*

ТАБЛИЦА 11.3
Виды и причины неофициальной экономической деятельности в секторах предприятий и домохозяйств

| Агенты | Виды | Причины |
|---|---|---|
| Предприятия | • Сокрытие прибылей и продаж<br>• Нерегистрируемые работники (уход от налогов на зарплату)<br>• Незарегистрированные предприятия | • Уклонение от налогов<br>• Слишком жесткая регламентация<br>• Слабые права собственности<br>• Низкое качество институтов (например, коррупция и несправедливая судебная система) |
| Домохозяйства | • Деятельность в рамках самозанятости (без создания юрлица и регистрации)<br>• Ведение личного подсобного хозяйства<br>• Неофициальная подработка (двойственный характер занятости) | • Уклонение от налогов<br>• Минимальное жизнеобеспечение<br>• Использование дополнительных возможностей<br>• Плавная смена места работы<br>• Низкое качество институтов (например, коррупция и несправедливая судебная система) |

отличаться. В табл. 11.3 указаны эти виды и причины участия различных агентов в неофициальной экономической деятельности. В секторе предприятий неофициальную экономическую деятельность могут вести как зарегистрированные, так и незарегистрированные предприятия. Виды неофициальной деятельности зарегистрированных предприятий включают сокрытие продаж и прибылей или наем нерегистрируемых работников. Предприятия, которые не зарегистрированы в соответствующих органах, уклоняются от уплаты налогов и взносов по социальному страхованию. Среди главных видов неофициальной деятельности домохозяйств — занятость на основном и дополнительном рабочих местах без уплаты подоходного налога и взносов по социальному страхованию, налагаемых на работников[14]. Самозанятость без регистрации и образования

14. Основная работа в России — то рабочее место, где работник держит свою трудовую книжку. За счет этого отслеживается «официальная» трудовая биография и заработки. Права на получение таких благ, как медицинское обслуживание и пенсия, предоставляются на основе записи в трудовой книжке.

юридического лица также является частью неофициальной экономики домохозяйств. То же самое относится к продажам сельскохозяйственной продукции личных подсобных хозяйств, пока продавцы не следуют налоговому законодательству.

Хотя коррупция сама по себе не является составной частью неофициальной экономики в моем понимании (см. обсуждение во вводном параграфе), взятки, выплачиваемые государственным чиновникам, похоже, имеют корреляцию со скрытыми продажами предприятий (см. главу 12 в этой книге)[15]. В этом свете стоит отметить результат Джонсона, Макмиллана и Вудраффа (Johnson, McMillan, and Woodruff 2000), согласно которому уровень взяточничества, свойственный России и Украине, был гораздо выше показателей Польши, Словакии и Румынии. Примерно 90% российских и украинских фирм заявили, что типичное коммерческое предприятие в той же самой отрасли производит не предусмотренные законом выплаты за лицензии и услуги. Для сравнения — в других перечисленных странах эти цифры были гораздо ниже, составляя 20–40%. Эти результаты, возможно, указывают на то, что России и Украине свойственны более значительные скрытые продажи, чем другим перечисленным странам.

Домохозяйства участвуют в неофициальной экономической деятельности по разнообразным и сложным причинам. Считается, что бедные и нуждающиеся с большей вероятностью участвуют в неофициальной экономике с целью выживания (Rose, 1994; Desai and Idson, 2000). В частности, глубокий экономический спад, который испытывала российская экономика в первые несколько лет переходного периода, не исключено, вынудил многие домохозяйства искать путь выживания. Однако существующая литература подсказывает, что взаимосвязь между низким доходом, который используется как индикатор испытываемой домохозяйствами нехватки жиз-

15. На самом деле Алексеев и Сон (Alexeev and Song 2010) обнаружили обладающую высокой статистической значимостью положительную взаимосвязь между взятками, выраженными как процентная доля продаж, и долей скрытых продаж, хотя в численном выражении эта взаимосвязь достаточно мала.

ненно важных благ и включенностью в неофициальную экономику, не является статистически значимой (Kolev 1998; Kim 2002)[16]. Наоборот, образованные и квалифицированные индивиды с большей вероятностью занимаются неофициальными подработками, которые являются главной областью неофициальной экономической деятельности, осуществляемой домохозяйствами (Kim 2002). Переходный период предоставил домохозяйствам новые возможности, а также подверг их неопределенности. Столкнувшись с высокой неопределенностью, домохозяйства используют неофициальную экономику как страховку. Например, наличие неофициальной занятости вдобавок к основной работе снижает риск финансовой неустойчивости, которая может быть вызвана потерей основной (Skoufias 2003). Наличие дополнительной занятости используется для снижения рисков, вызванных сменой работы (Guariglia and Kim 2006)[17].

Объединять эти разнообразные виды неофициальной экономической деятельности в одну категорию, а затем сводить рассмотренные выше мотивы участия к единственной причине (например, уклонению от налогов) в корне неверно. Причины неофициальной экономической деятельности значительно различаются по видам экономических агентов и проводимой ими деятельности. Исходя из этой неоднородности более верная стратегия исследования состоит в том, чтобы отделить друг от друга эти виды неофициальной экономической деятельности. Затем каждый вид деятельности можно будет проанализировать более планомерно.

---

16. Среди стран переходной экономики имеются различия характеристик участников неофициальной экономики. Например, в Румынии участие в неофициальной экономике имеет отрицательную корреляцию с уровнем дохода. Этот факт говорит, что неофициальная экономика действует как средство выживания (Kim 2005). Напротив, Россер, Россер и Ахмед (Rosser, Rosser, and Ahmed 2000) обнаружили в странах переходной экономики, включая Россию, отрицательную корреляцию между равномерностью распределения доходов и размером неофициальной экономики.

17. Согласно Киму (Kim 2002), с июля 1997 г. по январь 1999 г. доля неофициальных подработок среди общего числа случаев совместительства колебалась между 64% и 78%. Это говорит, что работа по совместительству в России осуществляется главным образом неофициально.

## Последствия существования неофициальной экономики в период перехода к рынку

Вопрос о том, как неофициальная экономика влияет на формальную экономику и экономику в целом, по-прежнему вызывает разногласия. Несколько исследований говорят, что неофициальная экономика оказывает различного рода отрицательное влияние на экономику. Наиболее очевидное воздействие относится к области общественных финансов. Участники неофициальной экономики не пополняют доход государства, который является самым важным ресурсом для предоставления общественных благ (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997). Из-за недостатка финансовых ресурсов может ухудшиться качество институтов. Из-за этого может возникнуть порочный круг: меньший налоговый доход обусловливает низкое качество институтов, которое ведет к большему числу случаев уклонения экономических агентов от уплаты налогов (Friedman et al. 2000). Налоговое бремя законопослушных предприятий увеличивается из-за уклонения других. Как следствие, некоторые предприятия в официальном секторе могут решить уклоняться от налогов, хотя бы отчасти. Слабые институты, не исключено, наносят больший вред частным фирмам, а не государственным предприятиям, у которых, как можно ожидать, имеется наработанная сеть фирм, банков и других организаций, поддерживающих друг друга.

Последствия существования неофициальной экономики на экономический рост и неравенство доходов в экономике страны в целом менее очевидны. Одна группа экономистов утверждает, что незарегистрированные фирмы, как правило, малы и, таким образом, страдают от низкой производительности. Более того, неофициальная деятельность может сопровождаться более высокими транзакционными издержками (Tokman 1978). Также возможно, что неофициальная экономика наносит ущерб экономике страны за счет разрушения социальных норм, снижения доверия к институтам, а также воздействия на коррупцию (Friedmann et al. 2000; Wallace and Latcheva 2006; Dreher and Schneider

2010)[18]. Эти соображения наводят на мысль, что экономика с бóльшим неформальным сектором растет медленнее, чем экономика с меньшим неофициальным сектором (Loayza, Serven, and Sugawara 2010). Однако в ответ легко представить контраргументы. Неофициальная экономика возникает как рациональная реакция на низкое качество институтов и мер экономической политики. Транзакционные издержки в официальной экономике, не исключено, будут выше, чем в неофициальной в случае крайне выраженной избыточной регламентации (Choi and Thum 2005). В результате неофициальная деятельность, которая, можно думать, помогает экономическим агентам уклониться от использования имеющейся чрезмерно зарегулированной и неэффективной системы, может обеспечить выигрыш для экономики в целом (De Soto 1989). Однако, несмотря на важность этого соображения, последствия существования неофициальной экономики на экономический рост по-прежнему остаются мало исследованными.

В некоторых исследованиях, основанных на данных различных стран, утверждается, что неофициальная экономическая деятельность в переходных экономиках, в том числе в России, увеличивает неравенство доходов (Rosser, Rosser, and Ahmed 2000, 2003)[19]. Эти исследования говорят, что те, кто богаче с точки зрения официального дохода, несоразмерно активнее в неофициальной экономике. Эта точка зрения согласуется с результатами, полученными на основе данных обследования российских домохозяйств (Kolev 1998; Clarke 2002; Kim 2002). В Румынии, однако, бедные и нуждающие-

---

18. Однако коррупция не обязательно положительно связана с неофициальной экономикой, в зависимости от обстоятельств они могут заменять или дополнять друг друга. См. более подробное обсуждение в работах (Choi and Thum, 2005; Dreher and Schneider, 2010).

19. Россер, Россер и Ахмед (Rosser, Rosser, and Ahmed 2000) представили простую корреляцию между неофициальной экономикой и масштабом неравенства доходов в 16 странах с переходной экономикой, включая Россию. Было обнаружено, что корреляция между коэффициентом Джини и долей неофициальной экономики в период 1993–1994 гг. составляла 0,76. Оценив некоторое число регрессий для данных из 18 переходных экономик, Россер, Россер и Ахмед (Rosser, Rosser, and Ahmed 2003) обнаружили, что неравенство доходов имеет значительную корреляцию с размером неофициальной экономики.

ся участвуют в неофициальной экономической деятельности чаще, и, таким образом, неравенство доходов, измеренное по общему доходу (официальный доход плюс неофициальный доход) снижалось вследствие такой деятельности (Kim 2005). Эти разные результаты указывают на значительные различия природы неофициальной экономики даже среди стран переходной экономики.

На основе данных различных стран трудно получить надежные результаты относительно взаимосвязи между неофициальной экономикой и другими макроэкономическими переменными. Одна причина состоит в том, что страны различаются между собой по многим характеристикам, что создает возможность смещения эконометрических оценок из-за пропущенных переменных. Кроме того, причинная обусловленность между неофициальной экономикой и другими макроэкономическими переменными может оказаться двусторонней. Распределение доходов может быть как причиной существования неофициальной экономики, так и последствием. То же самое касается взаимосвязи между экономическим ростом и неофициальной экономикой. Можно привести доводы, согласно которым наилучший подход к пониманию воздействия неофициальной экономики на функционирование экономической системы — использовать микроэкономические панельные данные для некоторой страны или региона, а не данные различных стран.

Гварилья и Ким (Guariglia and Kim 2006) использовали панельные данные по домохозяйствам (RLMS) для исследования вопроса о том, перерождаются ли неофициальные подработки в официальную самозанятость. Было обнаружено, что домохозяйства используют подработку как механизм для смены рабочего места. Желание сменить работу, выраженное в прошлом, положительно связано с неофициальной подработкой в настоящем и с фактической будущей сменой работы, особенно на самозанятость. Доля работников, которые занимались неофициальной подработкой в прошлом, как выяснилось, составляет 26,5% недавних самозанятых. Таким образом, неофициальная подработка действует как инструмент, который помогает желающим сменить работу перейти к самозанятости более гладко и с меньшим риском оказаться безработным.

Эти результаты были усилены Кимом и Кангом (Kim and Kang 2009), которые исследовали влияние размера неофициальной экономики в прошлом на нынешний рост малых предприятий, используя данные российских регионов с 1992 по 1999 г. Было обнаружено, что, столкнувшись с недостатком или отсутствием эффективной деятельности государства, предприниматели использовали неофициальную экономику как инкубатор. Кроме того, неофициальная экономика становится официальной с течением времени, когда ускоряются структурные преобразования и улучшается качество институтов[20].

## Заключение

Российская неофициальная экономика велика. Она значительно выросла в начальные годы перехода к рыночной экономике. Согласно различным оценкам, доля неофициальной экономики в общем ВВП увеличилась с 8–12% в 1989–1990 гг. до 20–42% в середине 1990-х гг. и снизилась в 2000-х гг.

На значительное увеличение неофициальной экономики в начале 1990-х гг. повлияло несколько новых фак-

---

20. Ла Порта и Шляйфер (La Porta and Shleifer 2008) представили три точки зрения на взаимосвязи между официальными предприятиями и неофициальными хозяйствующими субъектами (unofficial businesses). Романтическая точка зрения такова, что неофициальный сектор, возникающий из-за недостаточной защиты прав собственности, является двигателем экономического роста. Он сможет стать частью официального сектора, когда улучшится качество институтов. «Паразитическая» точка зрения рассматривает неофициальный сектор как совокупность малых предприятий, которые существуют, чтобы уклоняться от налогов и соблюдения нормативной регламентации. Наконец, представление о двойственности экономики сосредоточивает внимание на недостаточном взаимодействии между официальным и неофициальным секторами, потому что в последнем преобладают менее квалифицированные и образованные агенты. Используя данные уровня предприятий разных стран, главным образом африканских и азиатских, они обнаружили незначительные подтверждения описанного выше перехода неофициальных фирм в ряды официальных. Выводы Кима и Кана (Kim and Kang 2009) отличаются от полученных Ла Портой и Шляйфером (La Porta and Shleifer 2008). Это указывает на то, что российская неофициальная экономика обладает иными чертами, чем ее аналоги в развивающихся странах Африки и Азии.

торов, появившихся в переходный период. Они включали снижение способности государства обеспечивать выполнение закона и расширение возможностей нелегального обогащения. Кроме того, унаследованные от советского периода общественная культура и институты, вероятнее всего, сыграли значительную роль. Экономические агенты в СССР нашли множество неофициальных путей обходить чрезмерную регламентацию за счет участия в параллельной экономической деятельности. Некоторые источники существования параллельной экономики, такие как хронический дефицит товаров, исчезли с началом перехода к рынку. Однако старые привычки и культура поведения, при которой нарушение законов и постановлений рассматривается, самое большее, как неизбежное зло, вероятно, продолжали влиять на поведение многих индивидов и предприятий России переходного периода. Отсюда следует, что значительное расширение неофициальной экономической деятельности в начале 1990-х гг. можно рассматривать как результат не вполне удачного преобразования институтов, которое осложняли различные черты, унаследованные от прошлого. Относительная политическая стабильность, не исключено, помогла стабилизировать размер неофициальной экономики во второй половине 1990-х гг., но низкое качество институтов не позволило неофициальной экономике сократиться. Судя по всему уменьшение доли неофициальной экономики в общем ВВП с начала 2000-х гг. могло быть вызвано улучшением качества институтов и налоговыми реформами в 2001 г.

Воздействие неофициальной экономики на экономику в целом — сложная тема. Неофициальная экономика снижает налоговый доход. Это может подрывать экономический рост, поскольку побуждает власти налагать чрезмерно высокие налоги на официальные коммерческие предприятия, а также сдерживает развитие институтов и социальной инфраструктуры. Более того, социальный капитал, основанный на взаимном доверии, может подвергнуться разрушению из-за наличия большой неофициальной экономики. Возможное наличие взаимодополняемости коррупции и неофициальной экономики означает, что российскую коррупцию будет трудно снизить, если бездействовать в отношении не-

официальной экономики. Однако переменчивую природу неофициальной экономики в России нельзя забывать. Некоторые свидетельства говорят, что отдельные составные части неофициальной экономической деятельности являются временными как в секторе домохозяйств, так и в секторе коммерческих предприятий. В частности, домохозяйства используют неофициальную подработку для смены работы, что приводит к самозанятости и предпринимательству. Отсюда следует, что неофициальную дополнительную занятость можно рассматривать как механизм снижения риска, способствующий смене работы. Также имеются свидетельства, согласно которым малые предприятия, которые раньше работали в неофициальном секторе, стали официальными из-за продвижения структурных преобразований и развития институтов.

Имеется существенная неоднородность характеристик неофициальной экономики в различных странах. В некоторых странах неравенство доходов углубилось, потому что главные участники неофициальной экономики богаче в сравнении с теми, кто в ней не участвует. Напротив, в других странах неофициальная экономическая деятельность домохозяйств обусловлена соображениями выживания, и этот факт говорит, что она снижает неравенство доходов. Кроме того, основания вовлеченности домохозяйств в неофициальную экономику отличны от соответствующих оснований для предприятий. Отказ от рассмотрения такой неоднородности неофициальной экономики приведет к неправомерным обобщениям.

Если быть кратким, анализ неофициальной экономики России поучителен, потому что он показывает последствия «эффекта колеи», или зависимости от пути развития, а также обусловленные неофициальной экономикой сложные задачи и дополнительные возможности. Он также помогает увидеть неоднородность и динамику неофициальной экономической деятельности.

## Библиография

Головин, С. и А. Шохин. 1990. «Теневая экономика: за реализм оценок», *Коммунист*, 1: 51–57.

Госкомстат СССР (Государственный Комитет СССР по статистике). 1990. *Социальное развитие* СССР. М.: Финансы и статистика.

Корягина, Т. 1990. «Теневая экономика в СССР», *Вопросы экономики* 3: 110–33.

Росстат. Разные годы. *Российский статистический ежегодник. Статистический сборник.* М.: Росстат.

Alexeev, Michael. 1995. "The Russian Underground Economy in Transition," Report to the National Council for Soviet and East European Research Title VIII Program.

Alexeev, Michael, and William Pyle. 2003. "A Note on Measuring the Unofficial Economy in the Former Soviet Republics," *Economics of Transition* 11 (1): 153–75.

Alexeev, Michael, and Yunah Song. 2010. "Corruption and Product Market Competition: An Empirical Investigation," paper presented at an International Conference on Enforcement, Evasion and Informality in Honor of Katherine Terrell, Ann Arbor.

Braguinsky, S., S. Mityakov, and A. Liscovich. 2010. "Direct Estimation of Hidden Earnings: Evidence From Administrative Data," available at SSRN, http://ssrn.com/abstract=1680968.

Choi, Jay Pil, and Marcel Thum. 2005. "Corruption and the Shadow Economy," *International Economic Review* 46(3): 817–36.

Clarke, S. 2002. Making *Ends Meet in Contemporary Russia.* Cheltenham: Edward Elgar.

Davis, C. 1988. "The Second Economy in Disequilibrium and Shortage Models of Centrally Planned Economies," paper no. 12, Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR.

Desai, P., and T. Idson. 2000. "Wage Arrears, Poverty, and Family Survival Strategies," in *Work without Wages: Russia's Nonpayment Crisis*, ed. P. Desai and T. Idson. Cambridge, MA: MIT Press, 207–23.

De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World.* New York: Harper and Row, 1989.

Dreher, A., and F. Schneider. 2010. "Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis," *Public Choice* 144: 215–38.

Eilat, Y., and C. Zinnes. 2002. "The Shadow Economy in Transition Countries: Friend or Foe? A Policy Perspective," *World Development* 30: 1233–54.

Feige, E., ed. 1989. *The Underground Economies. Tax Evasion and Information Distortion.* Cambridge: Cambridge University Press.

Feige, E., and I. Urban. 2003. "Estimating the Size and Growth on Unrecorded Economic Activity in Transition Countries: A Re-evaluation of Electric Consumption Method Estimates and Their Implications," Working paper No. 636, William Davidson Institute.

——. 2008. "Measuring Underground (Unobserved, Non-observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can We Trust GDP?," *Journal of Comparative Economics*, 36: 287–306.

Fisman, R., and S. Wei. 2004. "Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from 'Missing Imports' in China," *Journal of Political Economy* 112: 471–96.

Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann, and P. Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries," *Journal of Public Economics* 76(3): 459–93.

Gaddy, C., and W. Gale. 2005. "Demythologizing the Russian Flat Tax," *Tax Notes International* (March): 983–88.

Gorodnichenko, Yuriy, Jorge Martinez-Vazquez, and Klara Sabirianova Peter. 2009. "Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia," *Journal of Political Economy* 117: 504–54.

Granberg, A., I. Masakova, and I. Zaitseva. 1998. "Gross Regional Product: Indicator of Differentiation of the Region's Social-Economic Development," paper presented at the European Regional Science Association 38th European Congress, Vienna, Austria.

Grossman, Gregory. 1977. "The 'Second Economy' of the USSR," *Problems of Communism* 26(5): 25–40.

——. 1979. "Notes on the Illegal Private Economy and Corruption." In *Soviet Economy in a Time of Change*, Compilation of Papers, Joint Economic Committee, U. S. Congress. Washington, DC: Government Printing Offi ce, 1: 834–55.

——. 1987. "Roots of Gorbachev's Problems: Private Income and Outlay in the Late 1970s." In *Gorbachev's Economic Plans*, Compilation of Papers, Joint Economic Committee, U. S. Congress. Washington, DC: Government Printing Office, 1: 213–29.

Guariglia, A., and B.-Y. Kim. 2006. "The Dynamics of Moonlighting: What Is Happening in the Russian Informal Economy?," *Economics of Transition* 14 (1): 1–45.

Ivanova, A., M. Keen, and A. Klemm. 2005. "The Russian Flat Tax Reform," IMF Working Paper 05/16.

Johnson, S., D. Kaufmann, and A. Shleifer. 1997. "The Unoffi cial Economy in Transition," *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 159–239.

Johnson, S., J. McMillan, and C. Woodruff. 2000. "Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism," *Journal of Public Economics* 76(3): 495–520.

Kaufmann, D., and A. Kaliberda. 1996. "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence," Policy Research Working Paper, World Bank.

Khomenko, T. 2007. "Experiences and Challenges in Measuring National Income and Wealth in Transition Economies," international conference organized by the International Association for Research in Income and Wealth and the National Bureau of Statistics of China, Beijing.

Kim, B.-Y. 2002. "Russian Households Participation in the Informal Economy: Evidence from VTsIOM Data," *Economics of Transition* 10(3): 685–713.

——. 2003. "Informal Economy Activities of Soviet Households: Size and Dynamics," *Journal of Comparative Economics* 31 (3): 532–51.

——. 2005. "Poverty and Informal Economy Participation in Transition Countries: Evidence from Romania," *Economics of Transition* 13(1): 163–86.

Kim, B.-Y., and Y. Kang. 2009. "The Informal Economy and the Growth of Small Enterprises in Russia," *Economics of Transition* 17(2): 351–76.

Kim, B.-Y., and J. Pirtilla. 2004. "Money, Barter and Infl ation in Russia," *Journal of Comparative Economics*, 32(2): 297–314.

Kolev, A. 1998. "Labour Supply in the Informal Economy in Russia during Transition," CEPR Discussion Paper No. 2024, Centre for Economic Policy Research, London.

Lacko, M. 2000. "Hidden Economy—An Unknown Quantity?," *Economics of Transition* 8 (1): 117–49.

La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2008. "The Unofficial Economy and Economic Development," *Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program* 39(2): 275–363.

Loayza, V., L. Serven, and N. Sugawara. 2010. "Informality in Latin America and the Caribbean," World Bank Research Working Paper Series 4888.

Masakova, Irina. 2000. "Estimation of Non-Observed Economy: The Statistical Practices in Russia," paper presented at the Second International Conference of Establishment Surveys organized by OECD, Buff alo, June.

Ofer, Gur, and Aaron Vinokur. 1992. "Private Sources of Income of the Soviet Urban Household." In *The Soviet Household under the Old Regime: Economic Conditions and Behavior in the 1970s*, ed. Gur Ofer and Aaron Vinokur. Cambridge : Cambridge University Press, 44–110.

O'Hearn, Dennis. 1980. "The Consumer Second Economy: Size and Effects," *Soviet Studies* 32 (2): 218–34.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002. *Measuring the Non-observed Economy: Handbook*. Paris: OECD Publications.

Rose, R. 1994. "Getting by without Government: Everyday Life in a Stressful Society," Studies in Public Policy Working Paper No. 227, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.

Rosser, B., M. Rosser, and E. Ahmed. 2000. "Income Inequality and the Informal Economy in Transition Economies," *Journal of Comparative Economics* 28: 156–71.

——. 2003. "Multiple Unofficial Economy Equilibria and Income Distribution Dynamics in Systemic Transition," *Journal of Post Keynesian Economics* 25: 425–47.

Schneider, F. 2000. "The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations," paper presented at the Annual Public Choice Meeting, Charleston, SC.

Schneider, F., A. Buehn, and C. Montenegro. 2010a. "New Estimates for the Shadow Economies All over the World," *International Economic Journal* 24: 443–61.

——. 2010b. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007," World Bank Policy Research Working Paper No. 5356.

Schneider, F., and D. H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences," *Journal of Economic Literature* 38(1): 77–114.

Skoufias, Emmanuel. 2003. "Consumption Smoothing in Russia: Evidence from the RLMS," *Economics of Transition* 11(1): 67–91.

Thomas, J. 1992. *Informal Economic Activity*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Tokman, V. E. 1978. "An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Relationships," *World Development* 6(9/10): 1065–75.

Treml, V. 1990. "A Study of Employee Theft of Materials from Places of Employment," Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR, no. 20.

——. 1992. "A Study of Labor Inputs into the Second Economy of the USSR," Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR, no. 33.

Treml, V., and M. Alexeev. 1994. "The Growth of the Second Economy in the Soviet Union and its Impact on the System." In *The Postcommunist Economic Transformation: Essays in Honor of Gregory Grossman*, ed. R. Campbell. Boulder, CO: Westview Press, 221–47.

United Nations. 2000. "Special Report Submitted by the Russian State Committee on Statistics (Goskomstat) on Changes in the Use of Statistics in Transition Countries," paper presented at Conference of European Statisticians, June.

——. 2004. "Some Aspects of Non-Observed Economy Measurement in Russia," paper presented at OECD/ESCAP/ADB Workshop on Assessing and Improving Statistical Quality: Measuring the Non-observed Economy, May.

Wallace, C., and R. Latcheva. 2006. "Economic Transformation outside the Law: Corruption, Trust in Public Institutions and the Informal Economy in Transition Countries of Central and Eastern Europe," *Europe-Asia Studies* 58: 81–102.

# ГЛАВА 12

МАРК ЛЕВИН
И ГЕОРГИЙ САТАРОВ

# Российская коррупция

## Введение

Если рассматривать коррупцию как отрасль экономики, то с уверенностью можно утверждать, что это главная и динамично растущая отрасль российской экономики[1]. В России коррупция пронизывает политические, административные, экономические, социальные отношения, преследуя любой бизнес от его регистрации до захвата чиновниками или разорения и приводя к разрушительным последствиям во всех сферах социальной жизни.

В настоящее время литература по экономическим аспектам коррупции и ее взаимосвязи с политическими режимами и социальным положением в той или иной стране насчитывает несколько тысяч статей, ряд монографий и сборников, включая справочники (Abed, Gupta 2002; Kotkin, Sajo 2004; Rose-Ackerman 2006, Campos, Pradhan 2007)[2]. Существуют исследования, посвященные различным аспектам коррупции в СССР и России (Levin, Satarov 2007; Клямкин, Тимофеев 2000; Raday-

1. В рамках данной главы мы рассматриваем коррупцию, в которой замешаны только представители государства, получающие от него зарплату. При этом *коррупционным поведением* мы называем использование представителями государства в личных целях ресурсов, которые предоставляет им государство для реализации их официальных полномочий.

2. Среди обзоров литературы стоит выделить работы: Aidt 2003 и Lambsdorff 2007. Коррупции и экономическому росту посвящены исследования: Mauro 1995; Méndez and Sepúlveda 2006; Pellegrini and Reyer 2004; и Campos, Dimova and Saleh 2010. См. также работу: Banerjee, Hanna and Mullainathan 2012, посвященную новой постановке анализа коррупции.

ev 2000; Тимофеев 2000; Мысловский 2007). Результаты некоторых из этих исследований упоминаются в этой главе.

После распада СССР бывшие советские республики столкнулись с серьезными изменениями, связанными с переходом к новому режиму. В ряде исследований изучались эффекты произошедших изменений, в частности новые коррупционные возможности и отдельные характеристики коррупции в России и странах бывшего СССР, в том числе злоупотребление властью (например, Allina-Pisano 2010; Леденева, Шекшня 2011). Важную роль играют коррупционные сети (Chtloukhine, King 2007; Stefes 2007).

Несколько работ посвящены сравнению России с Китаем (Yan 1999; Larsson 2006). Интерес к подобным сравнениям легко объясним с учетом ряда сходств между этими двумя государствами и ускоренным ростом Китая. Среди главных различий между Россией и Китаем исследователи называют продолжительность *старого режима* (затронувшего одно поколение в Китае и три поколения в России), уровень индустриального развития стран, тип проводимых режимов (в том числе приватизация, осуществленная в России в отличие от Китая).

Эмпирических исследований по коррупции в России не много (Mirkin, Levin, Bakaleinik 2002; Сатаров 2007). В основном они посвящены отдельным отраслям экономики, например высшему образованию, банковскому кредитованию и ряду других (Osipian 2009; Pleines 2000; Галицкий, Левин 2010). Существует несколько работ, в которых авторы рассматривают различия в коррупционном поведении мелких предприятий России (Yakovlev 1999; Safavian et al. 2001; Галицкий, Левин 2007) или сравнивают коррупцию в разных регионах страны (Dininio, Ortung 2005). Хотя регионы России обладают схожими проблемами, связанными с государственной службой, каждый регион имеет уникальную историю и наследие (в том числе коррупционную историю и наследие), различные ресурсы, потенциал экономического развития и возможности для коррупционной деятельности. Отсюда следует, что каждый регион или группа схожих регионов требует индивидуальной антикоррупционной программы, специально разработанной

под их условия. Отметим, что в последние 15 лет проводились статистические исследования, направленные на оценку объема коррупционных сделок, склонности к коррупционным взаимоотношениям, значению коррупции как препятствия для развития бизнеса и др. Некоторые из них будут детально рассмотрены ниже.

Поскольку проблемам коррупции в целом и России в частности посвящен огромный пласт литературы и рассмотрение его в рамках данной главы не представляется возможным, далее мы ограничимся обсуждением некоторых эмпирических исследований коррупции в России.

В данной главе мы попытаемся проанализировать динамику российской коррупции за последние двадцать пять лет, показать ее структуру, объяснить причины, продемонстрировать негативные последствия и оценить перспективы противодействия.

## Используемые понятия

В работе мы будем различать *бытовую коррупцию*, охватывающую сферу рутинных взаимодействий граждан и представителей власти (здравоохранение, образование, судопроизводство, различного вида регистрации, военный призыв, личная безопасность и т.п.), и *деловую коррупцию*, распространяющуюся на сферу взаимодействия бизнеса и власти-регулятора. В странах с высоким уровнем коррупции (таких как Россия) первая является существенной, в то время как в западных странах коррупция задевает более всего сферу деловой активности.

Сферам коррупционного взаимодействия граждан или бизнеса с одной стороны и государства — с другой стороны будет приписываться термин *коррупционный рынок*. Это обусловлено тем, что коррупционные сделки имеют многие признаки обычного рыночного обмена, особенно в сфере бытовой коррупции. Разные сферы коррупции обладают свойствами, которые можно интерпретировать в традиционных экономических терминах предложения, спроса, цены товара, объема рынка и т.п. Также можно использовать такие термины, как максимальная склонность к коррупционному потреблению

для взяткополучателей и коррупционный мультипликатор. Классификация коррупционных рынков может производится как по предложению (уровням и видам органов власти), так и спросу (разным сферам государственных услуг, в которых нуждаются клиенты). Также основанием могут выступать отрасли экономики и сферы деловой активности.

Также нами выделяются различные типы стратегий поведения взяткодателей. Самой распространенной является *стратегия адаптации:* гражданами и предпринимателями с помощью коррупции компенсируются дефекты государственного регулирования (дефицита и низкого качества услуг, искусственно создаваемых препятствий). *Стратегия уклонения* — следующая по распространенности. В этом случае взятка выступает платой за возможность нарушить закон или уклониться от некоторых обязанностей и обременений. Нередко мы сталкиваемся и с типом поведения взяткодателей, который можно назвать *безысходность*. В этом случае взятку дают, поскольку нет альтернативных методов решения проблемы, а цена отказа от взятки слишком высока.

Следующие две стратегии касаются исключительно взаимодействия представителей власти и бизнеса и являются универсальными, т.е. в том или ином виде они присутствуют всегда. Первая стратегия свойственна представителям бизнеса и называется «*захват государства*» (state capture). Этим термином обозначают корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установления теневого контроля над принятием властных решений, имея в виду и разные ветви власти, и разные уровни власти (центральный, региональный и т.п.) (Hellman, Jones, Kaufmann 2010). Другая стратегия может быть названа «*захват бизнеса*» (business capture). Под этим мы предлагаем понимать совокупность стратегий и практик представителей власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты (Фонд ИНДЕМ 2001). В этом случае рента обеспечивается не получаемыми взятками, а непосредственно бизнесом и доходом от него.

Последняя классификация коррупции, которую мы рассмотрим, имеет историко-культурный характер и различает как страны, так и этапы их развития. *Западную коррупцию* характеризует определенность прав собственности и отделенность власти от бизнеса. Бытовая коррупция невысока, а в деловой коррупции захват власти превышает захват бизнеса в силу устойчивости и определенности прав собственности. Коррупция выступает как теневой рынок услуг[3]. Коррупционные сети невелики и возникают редко. *Патрон-клиентская коррупция* тесно переплетается с разветвленными сетями патрон-клиентских отношений. Права собственности имеют статусный характер, а бизнес не отделен от власти. Бытовая коррупция высока.

*Политически-деловая сеть,* или *сетевая коррупция,* основывается на сетях экономического и административно-политического обмена. Кроме того, коррупция часто выступает в качестве инструмента политического контроля и подавления, крупный капитал доминирует над властью. Права собственности плохо определены. В деловой сфере коррупция в виде прямых поборов конкурирует с коррупцией как видом услуг, а бытовая коррупция высока. *Патриархальная* или *племенная коррупция* может рассматриваться как разновидность разветвленных патриархальных отношений в рамках расширенной семьи. Высока коррупционная конкуренция между кланами. Права собственности неустойчивы, собственность не отделена от власти при силовом контроле власти над собственностью. Бытовая коррупция высока.

Еще одну историко-культурную разновидность коррупции мы назвали *социалистической коррупцией*, возникающей при плановой экономике. Для нее характерно отсутствие частной собственности и тотальный властный контроль. Коррупция в этом случае имеет тройную природу. Во-первых, она является средством компенсации многочисленных дефектов централизованного планирования. Во-вторых, она порождается дефицитом,

---

3. Классификация коррупции на два типа: снижающий издержки (или «сговор») и вымогательский («принуждение») представлена в работах: Shleifer and Vishny 1993; Djankov and Sequeira 2010. Снижающий издержки тип коррупции обеспечивает предоставление услуг в обмен на взятку.

в-третьих — противоречием между социалистическими идеями и реальными социальными отношениями, в которых преобладают вертикальные отношения властного доминирования-подчинения или патрон-клиентские отношения феодального толка: взятки разрушают эти вертикальные отношения и уравнивают административных агентов и их клиентов. Бытовая коррупция высока.

В зависимости от периода истории различные страны характеризовались различными видами коррупции, основанными на данной классификации. Например, патриархальная коррупция превалировала в странах Африки, в то время как политически-деловые сети были характерны некоторым латиноамериканским странам. Стоит отметить, что бытовая коррупция широко распространена во всех историко-культурных разновидностях коррупции, кроме западной. Идея данной классификации представлена в работе: Paldam (2002).

Приведенная культурно-историческая классификация коррупции применяется нами ниже для анализа российской коррупции в исторической перспективе.

## Смена политических режимов и коррупция в России

Естественное развитие России было на семьдесят лет разрушено коммунистическим режимом. Он остановил потенциально успешное развитие капитализма и переход к конституциональной монархии, разрушил институты парламентаризма и независимые суды, свободу печати и т.д. В то же время под социалистическим идеологическим прикрытием продолжал имперские традиции предшествующего царского периода, позаимствовав у него, в числе прочего, неэффективный бюрократизм и коррупцию. Несмотря на ряд принципиальных различий между коррупцией царского и коммунистического режимов, их объединяли две важные черты. Первая — антикоррупционные преследования не распространялись на высших сановников обеих империй. Вторая — на последних стадиях обоих режимов коррупция использовалась как ресурс покупки лояльности бюрократии.

За десятилетия советской власти был нанесен колоссальный удар по морали людей и этике общественных отношений. Это усугублялось сохранением патриархальной культуры отношений между властью и населением и способствовало сохранению и расширению бытовой коррупции, в том числе на сферу образования. Что касается деловой коррупции, то ее природа принципиально изменилась с уничтожением собственности на средства производства и с переходом на централизованное планирование и распределение. Деловая коррупция в основном была связана с решением следующих задач:

- корректировка централизованных хозяйственно-экономических планов;
- получение специальных преимуществ и преференций в системе централизованного распределения ресурсов;
- ведение теневой экономической деятельности. Масштаб последней был огромен, и до сих пор недооценен в своей функции заполнения пробелов неэффективной плановой системы[4].

Как и следует ожидать, Советский Союз характеризовался социалистическим типом коррупции.

## Структурные изменения коррупции с перестройки до наших дней

Эра Михаила Горбачева (1985–1991 гг.) характеризовалась двумя тенденциями: разложение бюрократии и нарождение капиталистических отношений на не подготовленной к этому социально-правовой основе. Собственность фактически и юридически переходила в руки чиновникам, которые ранее управляли ею от имени государства[5]. Как следствие, советская коррупция в сфере деловой коррупции частично вытеснялась патрон-клиентской коррупцией. Этот же процесс приво-

4. Мы кратко обсудим оценки теневой экономики далее в этой главе.
5. Типичный пример — возникновение такой компании, как «Газпром». То же касалось возникновения частных банков.

дил к тому, что советские хозяйственные связи между руководителями производства и партийным и советским руководством плавно преобразовывались в политически-деловые сети экономического и административно-политического обмена. Вместе с тем по мере развития кооперативного движения и последующего расширения частного предпринимательства появлялся внестатусный бизнес. Эта тенденция способствовала тому, что социалистическая коррупция в деловой сфере вытеснялась западной коррупцией. Таким образом, коррупция времен Горбачева представляла собой смесь западной, патрон-клиентской, сетевой и социалистической коррупции.

Преобразование советской коррупции, сопровождающееся ее ростом, было довершено во время Ельцина. Для переходных периодов характерно явление аномии[6], суть которого в ослаблении правового регулирования на фоне разрушения старой системы норм и запаздывающего формирования новой системы норм. С точки зрения коррупции такой период характеризуется ее ростом и, главное, — качественным изменением. Произошло сжатие и видоизменение коррупции, связанной с распределением. В то же время появлялось много новых видов коррупции. Среди них были и свойственные западным экономикам, и присущие главным или исключительным образом России в силу ее специфического исторического дрейфа в XX веке.

Расцвет новых видов коррупции был обусловлен причинами двух типов. Первые — причины, свойственные большинству стран с переходной экономикой. Вторые — причины, свойственные преимущественно России. Коротко перечислим те и другие, начав со вторых. Главная специфическая для России проблема, порождавшая рост коррупции в переходный период, достаточно очевидна: семьдесят лет советской власти, исказивших институты, сознание людей и их социальные практики. Это соображение конкретизируется рядом ясных следствий, непосредственно влияющих на рост коррупции:

---

6. Понятие аномии введено Эмилем Дюркгеймом (Durkheim 1951) и позже развито Робертом Мертоном (Merton 1938).

1. Длительность действия советской власти, перемоловшей три поколения людей. Например, режим подавил независимое мышление, сформировал предубеждение против частной собственности и соревнования, он вознаградил патерналистские отношения, исказил уважение к закону.
2. Экономический упадок и политическая нестабильность, предшествовавшие распаду Советского Союза. Они привели к краткосрочным стратегиям в бизнесе и государственном управлении, стимулирующим коррупцию.
3. Закрытость и неподконтрольность политической власти.
4. Отсутствие границы между властью и собственностью.
5. Операционная и психологическая неготовность бюрократии решать новые задачи. Это проявилось, например, в форме коррупции органов правопорядка.
6. Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику. Такие полуфеодальные отношения стимулировали появление сетей коррупции.
7. Слабость гражданского общества, в частности в сфере контроля за властью; неукорененность демократических политических традиций.
8. Отсутствие общепринятых цивилизованных правовых практик.

В дополнение к этим унаследованным причинам коррупция также выросла из-за экономических, административных и политических условий большей части эры Ельцина:

- излишнее регулирование сферы экономики;
- законодательные пробелы и непостоянство правил игры;
- масштабная приватизация государственной собственности;
- высокая инфляция, стимулирующая краткосрочные бизнес-стратегии;
- неэффективное налоговое администрирование;
- неэффективное исполнение бюджета и распределение бюджетных средств;

- слабость банковской системы;
- финансово-экономическая слабость государства, снижавшая способность выполнять социальные обязательства;
- слабость правовых институтов[7].

Еще одним общим фактором роста коррупции в переходный период является стратегия Вашингтонского консенсуса, критикуемого за список конкретных институциональных мер, направленных на либерализацию экономики и финансовое оздоровление. Между тем дело не в конкретных мерах, а в способах создания новых институтов или трансформации старых: копирование формальных институтов не обеспечивает их жизнеспособность, но, напротив, порождает новые формы коррупции, возникающие из-за противоречий между новым формальным институтом и сопряженными с ним институтами, уже укорененными в обществе[8]. Отметим также, что в ходе второго президентства Бориса Ельцина появились крупные отечественные собственники (так называемые олигархи), что породило вид коррупции «захват государства».

К концу 90-х гг. завершился еще один процесс: борьба с рэкетом. В течение десяти лет правоохранительные органы боролись против него, и в конечном счете вместо бандитов «защитой бизнеса» начали заниматься представители правоохранительных органов.

С течением времени социалистический тип коррупции таял, сохраняясь и в бытовой, и в деловой коррупции. Рост удельного веса западной коррупции обусловливался формальным копированием западных институтов, о котором упоминалось выше. Рост доли коррупции в форме политически-деловых сетей обусловливался увеличением влияния крупного бизнеса. Что касается патрон-клиентской коррупции, то она расцветала в некоторых регионах (например, в Башкорто-

---

7. Способность гарантировать верховенство закона (*the ability to guarantee the rule of law*) является ключевым фактором, влияющим на масштаб коррупции не только в странах с переходной экономикой, но и в стабильных демократических государствах. См.: Горбуз и др. 2010.

8. См. работы: Berkowitz et al. 2003 и Полтерович 2001 по трансплантации экономических институтов.

стане), в которых власть захватывали отдельные кланы, в том числе — семейного характера.

Стремительный рост масштаба коррупции наблюдался с приходом к власти Владимира Путина. Росту коррупции способствовал отход от демократических достижений времен Ельцина (разделение властей, свобода СМИ и т.д.), служивших внешнему контролю над бюрократией.

Одновременно происходили качественные изменения коррупции. Относительную стабильность демонстрировала бытовая коррупция: она росла темпами, сопоставимыми с ростом доходов населения (динамика коррупции будет рассмотрена далее) и сохраняла элементы, присущие ей в советское время. Основные изменения происходили в сфере деловой коррупции. Прежде всего, было довольно быстро покончено с захватом государства и фокус сместился на захват бизнеса. Взятка переставала выполнять функцию платежа на рынке теневых административных услуг. Стремительно формировались сети коррупционной преступности. Коррупция становилась клановой на всех уровнях. Собственность стала приобретать статусный характер, как и в эпоху Горбачева.

Описанные выше изменения последних двадцати пяти лет, охарактеризованные в терминах культурно-исторической типологии коррупции, изображены графически на рис. 12.1[9]. Из диаграммы видно устойчивое падение вклада социалистической коррупции, что компенсируется ростом вклада патрон-клиентского и сетевого типов коррупции[10].

---

9. Диаграмма построена на основании простых экспертных оценок при небольшом количестве экспертов. Поэтому не приведены конкретные проценты, чтобы подчеркнуть качественный, а не количественный, характер картины.

10. Здесь мы оцениваем коррупцию по стране в целом, хотя существует ряд значительных региональных различий. Региональные особенности бытовой коррупции детально описаны в недавнем исследовании Фонда «ИНДЕМ», доступном по ссылке: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1/doklad_kor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1

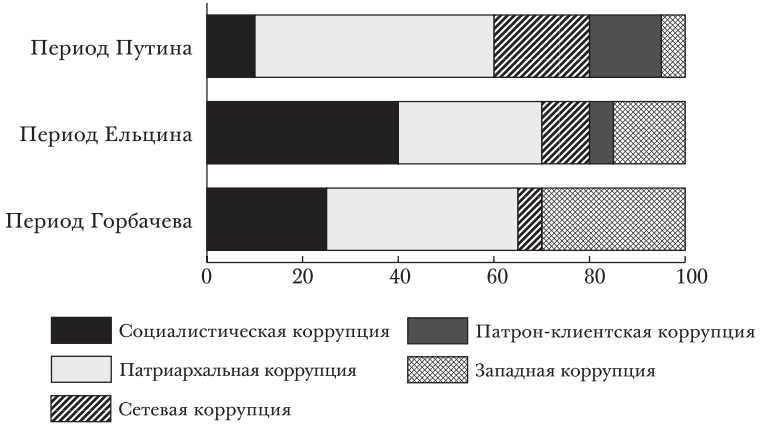



РИС. 12.1. Оценка вклада разных культурно-исторических типов коррупции в российскую коррупцию в периоды от Горбачева до Путина

## Динамика бытовой коррупции

В этом и следующем параграфах будет рассмотрена структура и динамика российской коррупции, как бытовой так и деловой, по данным специальных социологических опросов, проводившихся фондом «ИНДЕМ» или при его методическом участии в 2001, 2005 и 2010 гг. В первых двух опросах участвовали граждане и предприниматели, в последнем — только граждане. Все выборки были репрезентативными для России в целом[11]. Анализ данных о коррупционных практиках респондентов основывался на единой методике, разработанной в фонде «ИНДЕМ» в 2000 г. Она включала специальный набор вопросов о коррупционных практиках респондентов

11. Опросы 2001 г. проводились Фондом «ИНДЕМ» в рамках большого проекта, финансированного Мировым банком. Было опрошено 2017 граждан и 709 предпринимателей. Опрос 2005 г. проводился на частные пожертвования российских предпринимателей. Было опрошено 3010 граждан и 1030 предпринимателей. Опрос 2010 г. проводился на средства федерального бюджета Российской Федерации в рамках программы мониторинга российской бытовой коррупции, осуществляемого по поручению президента Д. Медведева. В 70 регионах России было опрошено 17500 граждан с целью сравнения регионов друг с другом. Из этой выборки была сформирована подвыборка, репрезентирующая Россию, размером 3200 респондентов.

и статистические методы анализа ответов на эти вопросы[12]. Ниже перечислены и пояснены основные используемые показатели.

- *Коррупционный охват* — доля респондентов, заявивших, что хотя бы раз попадали в коррупционную ситуацию (%).
- *Риск коррупции* — доля респондентов, попавших в коррупционную ситуацию при последнем по времени взаимодействии с представителем государства (%).
- *Готовность давать взятки* — доля респондентов, давших взятку в последней по времени коррупционной ситуации (%).
- *Интенсивность коррупции* — среднее число взяток в год, приходящихся на одного взяткодателя.
- *Средний размер взятки* — значение, получаемое усреднением размеров взяток без учета заданного числа самых больших и самых маленьких взяток (*млн руб.*)[13].
- *Среднегодовой коррупционный взнос* — среднегодовые затраты на взятки одного взяткодателя (*млн руб.*).
- *Объем рынка бытовой коррупции* — оценка суммы взяток, выплаченных взяткодателями за год (*млн руб.*).

В табл. А12.1 приведены значения этих показателей для данных исследований 2001, 2005 и 2010 гг. Из таблицы видно, что существует устойчивая тенденция бегства граждан от взяток, что выражается в уменьшении готовности платить взятки и снижении интенсивности коррупции. Уменьшение риска коррупции в промежутке с 2005 по 2010 гг. объясняется реакцией взяткополучателей на начавшуюся борьбу с коррупцией. Вместе с тем несколько реже беря взятки, коррупционеры компенсируют это ростом размеров взяток.
Для оценки динамики рынка бытовой коррупции в реальном выражении мы скорректировали данные с уче-

12. Разработанная методика неоднократно подвергалась экспертизе американских и российских экспертов и была признана корректной и консервативной. Детальное описание методики представлено в работах: Сатаров 2004; 2006.

13. Были исключены равные доли завышающих и занижающих выбросов. Число исключенных выбросов зависит от размера выборки, но не превышает 5%.

том инфляции и динамики доходов, используя относительные индикаторы, такие как отношение размера взятки к величине прожиточного минимума и к среднему доходу. Изменение относительных показателей показывает, что абсолютные денежные доходы росли быстрее, чем выраженные в абсолютных единицах коррупционные расходы. Стоит отметить, что, хотя значения относительных денежных показателей в табл. 12.1 могут показаться малыми в расчете на душу населения, они оказываются намного выше в расчете на взяткодателя, так как не все граждане выплачивают взятки.

Статистический анализ в работе Сатарова (2013) показывает, что в социальном пространстве распределение коррупционных практик слабо зависит от социальных позиций. Ведущим обстоятельством является интенсивность взаимодействия членов социальных групп с государством.

Совсем иная картина характерна для специальных рынков бытовой коррупции. Начнем исследование со сравнения структуры специальных рынков бытовой коррупции, которая описывается долей коррупционных сделок на каждом из них. В табл. А12.2 сравниваются только данные 2005 и 2010 гг., поскольку в 2001 г. исследованием был изначально задан несколько иной перечень специальных рынков бытовой коррупции. Для удобства сопоставления в этой и следующих таблицах приводится значение характеристики вместе с ее рангом; ранг 1 приписывается самому высокому значению. В таблицах выделяются отдельные строки с данными, свидетельствующими о значительной и показательной динамике[14]. В табл. А12.2 выделены два рынка, которые характеризуются значимым ростом своей доли на общем рынке бытовой коррупции — это касается дошкольных учреждений и автоинспекций. Мощная негативная динамика бытовой коррупции в дошкольных учреждениях объясняется тем, что в этой сфере государственных услуг сформировался огромный дефицит, что и обусловливает коррупцию социалистического типа. Динамику коррупции среди дорожной полиции

14. Детальный анализ статистического веса различий см. в: Сатаров 2013.

мы обсудим ниже. Первое место здравоохранения обусловлено тем, что здоровье — самое востребованное публичное благо.

В следующих таблицах приложения приводятся данные и за 2001 г., но только для тех специальных рынков бытовой коррупции, которые тогда были включены в перечень.

В табл. А12.3, отражающей риск коррупции, выделены три рынка. На одном из них, получении помощи в милиции, наблюдается существенное падение риска коррупции. Второй рынок (автоинспекция) характеризуется отсутствием такого падения и сохраняет лидирующее положение. Третий выделенный рынок, отличающийся значимым ростом риска коррупции, связан с получением нужной работы или продвижения по службе[15]. Можно обратить внимание на то, что при лидирующем положении в структуре специальных рынков бытовой коррупции здравоохранение существенно уступает большинству других рынков по риску коррупции. Зафиксированное падение риска коррупции в милиции отчасти сопряжено с происшедшими за пять последних лет структурными изменениями: из ведения милиции исключены миграция и регистрация по месту жительства (вместе с паспортами).

В табл. А12.4 представлены данные о готовности давать взятки на различных рынках бытовой коррупции. Напомним, что готовность давать взятки в целом снижалась. Мы выделяем в табл. А12.4 три особых случая. Первый — неожиданный двукратный рост готовности давать взятки в сфере пенсионных услуг. Возможное объяснение — выход на пенсию поколения, в последние годы осваивавшего коррупционные практики. Второй — столь же существенное падение в сфере услуг по безопасности граждан. Возможно, этот феномен связан с изменением отношения граждан к милиции. В этом же ряду третий случай: столь же масштабное падение готовности платить взятки в сфере призыва на военную службу. Тут в качестве возможного объяснения могут фигуриро-

15. Этот вид коррупции не всегда составляет часть государственной коррупции. Но он крайне важен для граждан, что и послужило причиной его включения в социологический опрос.

вать институциональные изменения (существенное сокращение сроков службы по призыву).

Цены на коррупционные услуги всегда активно реагируют на происходящее в стране и на отдельных коррупционных рынках. Это отчетливо видно из табл. А12.5. Рывок с 14-го места на 4-е обеспечен ростом в тринадцать с половиной раз размера средней взятки в милиции. Примерно в четыре раза больше берут теперь в дошкольных учреждениях и вузах. Взятки на традиционных рынках — в ГИБДД и здравоохранении — растут умеренными темпами: в два с половиной раза. Обращает на себя внимание падение средних размеров взяток в пенсионном и социальном обеспечении. Применяя экономические термины, можно было бы сказать, что на этих специальных рынках коррупции теперь зарабатывают не с цены, а с оборота.

При сравнении различных специальных рынков бытовой коррупции объем этих рынков является одним из интегральных показателей, характеризующих их динамику. Таблица А12.6 предоставляет соответствующую информацию. Наблюдается резкий рост коррупционных оборотов на рынке «услуг», предоставляемых дорожной полицией (более чем в три раза). В промежутке с 2001 по 2005 г. этот рынок сузился, что было вызвано рядом причин, первая из которых — институциональная, связанная с появлением мирового судопроизводства. В последние годы руководство дорожной полиции предприняло немало усилий для восстановления рынка коррупции на дорогах, что также видно по результатам данного исследования.

Годовые доходы от коррупции на рынке услуг по безопасности, которые должны предоставляться милицией, выросли с 2005 по 2010 г. почти в тринадцать (!) раз. Здесь причины роста коррупции кроются в неэффективности предоставления государственных услуг, глобальном разложении системы и полной потере управляемости. Не случайно полиция сейчас является главным объектом общественной критики и постоянной заботой государства, занявшегося реформированием этой сферы.

В табл. А12.6 выделяются еще три коррупционных рынка с возросшими годовыми доходами. С 2005 по 2010 г. более чем в два раза выросли доходы на кор-

рупционном рынке медицинских услуг, что вывело его на первое место. Рывок с 10-го на 5-е место совершили дошкольные учреждения, увеличив объемы своих коррупционных доходов почти в четыре раза. В этом случае рост коррупции обусловлен ростом дефицита данного вида услуг.

Одновременно мы наблюдаем и не менее впечатляющие примеры сокращения коррупционных рынков. Пожалуй, самый яркий пример — призыв на военную службу. Здесь с 2001 по 2005 г. наблюдался бурный рост коррупционного рынка, но в последние годы произошло более чем семикратное сокращение объема данного коррупционного рынка, по-видимому благодаря усилиям военного руководства.

Объем коррупционного рынка — удобный индикатор при анализе динамики специальных рынков, но он не позволяет проводить их сравнения, поскольку различия в объемах рынков во многом объясняются различиями в интенсивности использования гражданами разных услуг. Поэтому для интегрального сравнения рынков бытовой коррупции нужен специально сконструированный индикатор, основанный на характеристиках, не зависимых от интенсивности взаимодействия граждан с той или иной сферой государственных услуг. В нашем случае это риск коррупции, готовность платить взятки и средний размер взятки. Значение каждой характеристики преобразуется линейным образом так, чтобы минимальное значение принимало значение 0, а максимальное — 1. После этого преобразованные значения усредняются. Новая интегральная величина «Уровень бытовой коррупции» также находится в интервале от 0 до 1. Результаты описанных вычислений приведены на рис. 12.2.

В соответствии с данным индикатором лидирующее положение занимают два рынка: высшее образование и дорожная полиция. Далее с некоторым отрывом идет пара: призыв на военную службу и дошкольные учреждения. Если учесть зафиксированную выше динамику специальных рынков бытовой коррупции, то можно ожидать, что в скором будущем дорожная полиция выйдет на первое место, обогнав высшее образование, а на третье место выйдет скромное дошкольное образование.

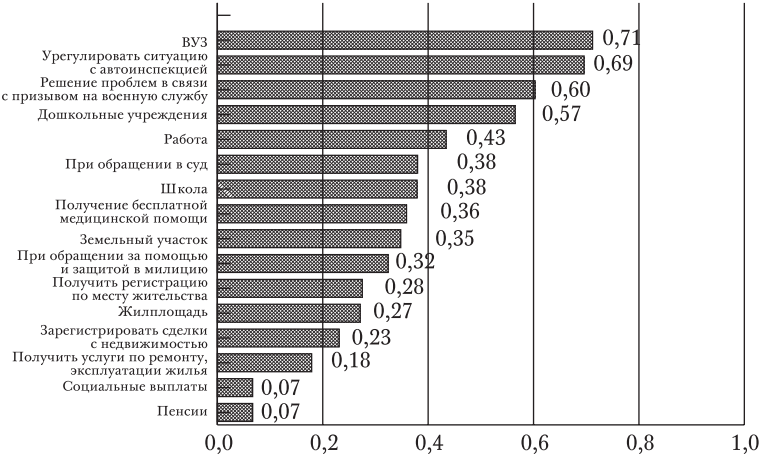



РИС. 12.2. Значения обобщенного индикатора «Уровень бытовой коррупции» для шестнадцати специальных рынков бытовой коррупции по данным 2010 г.

Специальные рынки бытовой коррупции весьма существенно отличаются друг от друга вследствие ряда факторов: интенсивностью взаимодействия граждан с соответствующими сферами государственных услуг; важность, критичность для граждан проблем, которые они решают на том или ином рынке государственных услуг; возможности альтернативных способов решения проблем. Понятно, что имеют значение и социальные позиции клиентов, обращающихся за услугами к государству.

Рост коррупции в образовании имел две основные причины. Первая — очевидная — состояла в недофинансировании образования в 90-х гг. XX в., вызванном критическим состоянием российских финансов. Вторая причина состоит в предоставлении в вузах отсрочки от армии, спрос на которую резко вырос во время первой чеченской войны и поддерживался негативным имиджем армии в дальнейшем. Данный факт поучителен тем, что коррупция в каком-либо институте не замыкается на особенности данного института, но объясняется также спецификой функционирования других институтов и характером среды, в которой функционирует институт.

## Динамика деловой коррупции в России

Как упоминалось выше, имеются данные только двух больших опросов по деловой коррупции — 2001 и 2005 гг. Поэтому основные данные о динамике деловой коррупции в России будут касаться этого временного интервала. Для последующего периода будут даны некоторые качественные оценки. Особенности социологической коммуникации с предпринимателями не позволяли задавать им вопросы, подобные тем, что задавались гражданам. Поэтому перечень характеристик, которыми мы будем описывать практику деловой коррупции, будет короче. Мы ограничимся следующими характеристиками: коррупционный охват[16], интенсивность коррупции, средний размер взятки и объем рынка деловой коррупции. Будут рассматриваться также и нормированные характеристики. Данные показатели деловой коррупции представлены в табл. 12.1.

Приведенные в таблице данные производят ошеломляющее впечатление: абсолютный размер взятки вырос более чем в тринадцать раз; объем рынка деловой коррупции вырос в девять раз, притом что интенсивность несколько снизилась, а коррупционный охват не изменился. Сопоставление объема коррупционного рынка с оборотом заставляет сделать вывод, что предприниматели отчисляют почти треть своего дохода на взятки, что представляется совершенно неправдоподобным. Недоумение подкрепляется тем обстоятельством, что приводимые оценки характеристик практики деловой коррупции являются оценками снизу — реальный объем коррупции выше[17]. Поэтому приведенные данные нуждаются в комментариях и обосновании.

---

16. В случае деловой коррупции коррупционный охват трактуется несколько иначе — как доля предпринимателей хотя бы раз дававших взятку по делам своего бизнеса.

17. Данный факт подтверждается тем, что метод социологических опросов сопровождается несколькими ограничениями. Во-первых, в выборку не попадает криминальный бизнес (наркотики, торговля людьми, контрабанда и т. п.) и сверхкрупный бизнес. Во-вторых, чем выше взятки, тем вероятнее уклонение от ответа во время опроса. В-третьих, сама методика статистического оценивания ориентирована на консервативные оценки.

ТАБЛИЦА 12.1
Сопоставление значений характеристик рынка деловой коррупции в России в 2001 и 2005 гг.

| Основные компоненты оценки рынка | 2001 | 2005 |
|---|---|---|
| Коррупционный охват, *%* | 81,7 | 81,2 |
| Интенсивность коррупции | 2,25 | 1,80 |
| Средний размер взятки, *1000 долл.* США | 11,0 | 137,23 |
| Объем рынка деловой коррупции, *млрд долл.* США | 33,8 | 318 |
| Объем рынка деловой коррупции, нормированный величиной ВВП, % | 11,2 | 53,7 |
| Объем рынка деловой коррупции, нормированный величиной оборота, % | 6,3 | 30,8 |

Одна из главных причин столь высоких значений объема рынка деловой коррупции по отношению к величине ВВП и оборота заключается в занижении официальными данными реального масштаба экономики. Хотя с 1996 г. в России расчет ВВП и оборота ведется (формально) по Системе национальных счетов (СНС), требования ее полностью не выполняются. В частности, резко занижается масштаб теневой экономики, а коррупция, как то требуется по стандартам СНС, не учитывается вовсе. Независимые оценки теневой экономики в России резко превосходят официальные данные. Наши расчеты, результаты которых совпадают с результатами некоторых других экспертов[18], показывают, что к 2005 г. теневой оборот составил примерно 40% от реальной оценки полного («белого» и теневого вместе) оборота (без учета коррупции)[19]. При такой оценке

18. Schneider et al. 2010. Заметим, что ряд оценок, представленных в главе 11 настоящего сборника.

19. Под теневым оборотом здесь имеется в виду часть экономической активности, выведенная из-под налогообложения. Стоит также отметить, что рост коррупции и рост теневой экономики тесно взаимосвязаны. Одна из причин состоит в том, что взятки частично выполняют роль

отношение объема рынка теневой коррупции к обороту достигает 17%, что представляется более адекватной оценкой[20].

Важно также отметить, что выплачиваемые взятки не всегда представляют собой чистые издержки. Во-первых, взятки часто выплачиваются за услуги, направленные на снижение издержек путем уклонения от налогообложения и дорогостоящего регулирования. Во-вторых, некоторая часть доходов на рынке деловой коррупции идет на внутреннее потребление, принося прибыль бизнесу.

В любом случае очевидно, что рынок деловой коррупции в России огромен.

Тщательный статистический анализ собираемых социологических данных показал, что выборочное распределение размера взяток в сфере деловой коррупции весьма надежно аппроксимируется склейкой двух логнормальных распределений (Сатаров 2013). Первая часть склейки соответствует «типовым» взяткам, вторая — «большим» взяткам. В 2001 г. на «большие» взятки приходилось 5% всех наблюдений. В 2005 г. эта доля выросла в пять раз, одновременно выросли как «типовые», так и «большие», последние — особенно резко.

Итак, зафиксированный рост деловой коррупции обеспечивался тремя процессами. Первый: с 2001 по 2005 гг. примерно в два раза вырос процент от месячного оборота, отчисляемый фирмами на выплаты взяток (имеется в виду совокупный оборот — легальный и теневой). Второй процесс: доля крупных взяток в общем массиве взяток выросла с 5% до 25%. Третий: рост полных оборотов

---

своеобразного налога с теневого оборота. С другой стороны, высокие коррупционные доходы усугубляют проблему их использования, расширяя сферу теневого потребления.

20. Полученные оценки значительно превышают оценки, основанные на исследовании, финансированном Всемирным банком. В соответствии с последним российские фирмы выплачивали около 1,43% выручки в форме взяток в 2002 г. и около 1,07% выручки в 2005 г. на то, чтобы «выполнить работу». При исключении из рассмотрения сообщений о нулевых взятках (предполагая, что эти ответы были нечестными) проценты составляют 2,31 и 1,79 соответственно. Тем не менее стоит отметить, что в зависимости от понимания респондентами формулировки «выполнить работу», цифры Всемирного банка могут включать или не включать в себя откаты для получения правительственных контрактов и некоторые другие категории коррупции.

фирм. По нашим данным, медиана распределения фирм по месячному обороту выросла более чем в три раза.

Мы объясняем рост деловой коррупции изменением *альтернативных издержек* при выборе между двумя линиями поведения: правовой стратегией (честностью) и коррупционной стратегией. Издержки зависят от прямых затрат, оценок рисков различного рода негативных последствий, моральных оценок и индивидуальных предпочтений. Принимая решение, предприниматель взвешивает оцененные им издержки двух стратегий и выбирает ту, которая влечет меньшие издержки. Поэтому если издержки правовой стратегии выше, чем коррупционной, это должно приводить к общему росту коррупции.

Начиная с исследования 2001 г., в анкету предпринимателей включали вопрос, который позволял соизмерять оценку предпринимателями издержек честного и коррупционного поведения. С высоким уровнем статистической значимости было установлено, что высокие затраты на соблюдение правовых норм рассматриваются предпринимателями как препятствие более существенное, чем затраты на взятки, причем затраты на «правильное» поведение выросли с 2001 по 2005 г. благодаря действиям бюрократии (Сатаров 2013).

## Структура политической и деловой коррупции

Разнообразие видов деловой коррупции может быть разложено на категории по двум принципиально различным основаниям: первое — кому платят, второе — кто платит. Первое основание порождает классификацию видов коррупции по специальным рынкам коррупции: по ветвям власти (законодательной, исполнительной, судебной) и видам регулирования (нефинансовое контрольное, надзорное; фискальное, налоговое; лицензионное; таможенное; правоохранительное). Второе основание порождает классификацию видов коррупции в соответствии с различными группами взяткодателей. Мы начнем с сопоставления типов взяткополучателей, используя структуру специальных рын-

ков коррупции, т.е. долю взяток, приходящихся на каждый рынок (сопоставление средних размеров взяток не выявило значимых различий)[21].

Согласно результатам исследования 2005 г. львиная доля взяток приходится на исполнительную власть (87,4%), ветвь законодательной власти находится на втором месте с долей в 7,1%, а на долю судебной власти остается лишь 5,5%.

Это прямое следствие чрезмерной зарегулированности экономической деятельности. Указанная структура фиксировалась и по данным 2001 г. Не наблюдается зависимости между масштабом бизнеса (малый, средний, большой) и тяготением к той или иной ветви власти при коррупционных взаимодействиях.

Далее мы сконцентрируем внимание на коррупции исполнительной власти, но вначале кратко обсудим судебную и политическую коррупцию. Согласно представленным выше оценкам судебная власть наименее всего подвержена коррупции. Что, впрочем, не говорит о ее беспристрастности. Обычные (неполитизированные) уголовные дела характеризуются огромным обвинительным уклоном: не более половины процента оправдательных приговоров. В случае наличия влияния третьей стороны, будь то политическое влияние или коммерческий интерес, решение судов носит характер поддержки интересов третьей стороны. Обвинения М. Ходорковского и П. Лебедева в известном деле «ЮКОСа» служат одним из ярких примеров. К этой категории дел также относятся все дела о нарушении избирательных прав[22].

Важной частью политической коррупции[23] в России является упомянутая коррупция в сфере избирательной системы. В середине нулевых годов она была изменена под предлогом борьбы с терроризмом. Непосредственное отношение к коррупции имеет принятие новых за-

---

21. Средний размер взятки незначительно варьируется между различными ветвями власти.

22. Более детальный анализ российской судебной системы см. в: Горбуз и др. 2010.

23. Под термином «политическая коррупция» мы имеем в виду незаконное использование должностного положения в целях усиления чьей-то власти.

конов о выборах в Государственную думу и о выборах президента страны.

В статье Перссона, Табеллини и Требби (Persson, Tabellini, and Trebbi 2003) различные избирательные системы были охарактеризованы двумя параметрами: первый — уровень барьеров для входа на политический рынок, второй — степень независимости избираемых от избирателей (см. также: Myerson 1993). Было показано, что чем выше уровень барьеров и выше степень независимости избираемых от избирателей, тем выше уровень коррупции в стране. Изменения, внесенные в избирательное законодательство России, значительно подняли барьеры для политических партий с одной стороны, а с другой — ограничили граждан в участии. Политическая коррупция этим не исчерпывается. В числе ее постоянных проявлений — торговля административными постами на всех уровнях власти и принятие законов по мотивам, далеким от интересов избирателей.

Обратимся к рутинным функциям исполнительной власти. Диаграмма на рис. 12.3 представляет распределение доли коррупционных сделок между разными сферами регулирования, осуществляемого исполнительной властью.

Мы видим из диаграммы, что структура специальных рынков коррупции по сферам экономического регулирования довольно стабильна. Дополнительный анализ показывает, что малому бизнесу чаще, по сравнению с бизнесом другого масштаба, приходится платить взятки представителям правоохранительных органов. Крупный бизнес чаще платит налоговым органам, а средний — лицензионным. Отдельного примечания заслуживает аспект коррупционного влияния милиции (обычной полиции безопасности). В 90-е гг. были открыты широкие возможности контроля над частными собственниками, особенно это касается законов, регулирующих работу милиции. Это быстро привело к масштабной коррупции, особенно в сфере малого бизнеса. Позднее неоднократно предпринимались попытки внести изменения в законы и снизить коррупционное давление полиции на бизнес, однако мы видим, что коррупционное давление на бизнес не просто сохранялось, но даже росло.

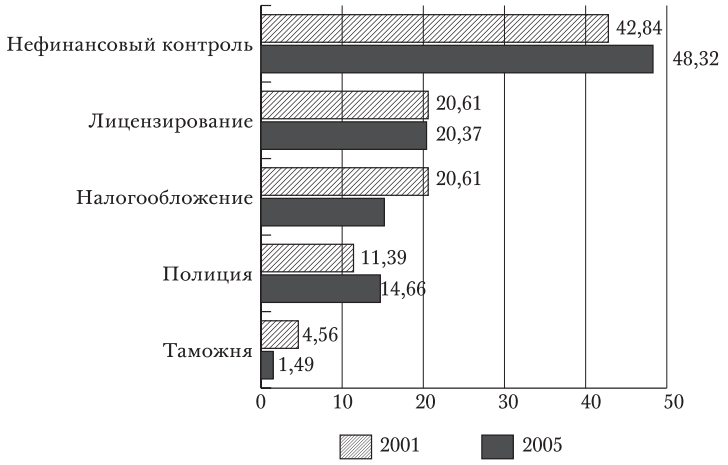



РИС. 12.3. Доля взяток (в %) выплачиваемых в различных сферах регулирования во всей совокупности зафиксированных коррупционных сделок (от числа ответивших на вопрос) по данным 2001 и 2005 гг.

ПРИМЕЧАНИЕ: Здесь термин «нефинансовый контроль» обозначает пожарную безопасность, санитарный контроль, здравоохранение и др.

Предпринятый в наших исследованиях анализ позволил выявить типы стратегий адаптации бизнеса к дефектам институциональной среды (Сатаров 2013). Одной из наиболее успешных бизнес-стратегий является коррупция. Хотя взятки для предприятий обременительны, они вынуждены идти на это в силу ощущаемой ими неэффективности государственного регулирования и значительных административных препятствий. Другой путь к реализации успешности бизнеса — захват бизнеса властью. Предприятия, идущие по этому пути, достаточно крупны и, более того, вступают в сильные партнерства. В итоге им практически нет необходимости прибегать к обычной коррупции в виде дачи взяток.

Следующая по результативности стратегия — систематически «подкармливать» представителей власти в сравнительно небольших размерах, превращая их в «бизнес-партнеров». Подчеркнем, что этой стратегии придерживается достаточно малое количество предприятий. Она, по-видимому, неустойчива по сравнению с другой, которой пользуются многочисленные

и успешные предприятия: давать средние по размеру взятки «своим людям» и активно прибегать к блату. Остальные стратегии менее успешны, к примеру — редко давать взятки, причем в небольших размерах. Результатом (а возможно, и причиной) выбора такой стратегии является очень низкая эффективность бизнеса.

Мы не располагаем надежными социологическими данными о динамике коррупции после 2005 г., но можем судить об общей тенденции по косвенным свидетельствам. По сообщениям правоохранительных органов, в частности, можно судить (приблизительно, конечно) об увеличении размеров взяток. Антикоррупционная кампания, проведенная президентом Д. Медведевым, имела негативное влияние: один из крупных предпринимателей сказал про представителей власти: «Они теперь берут как в последний раз», намекая на резкий взлет размеров взяток.

## Оценка российской коррупции по международным рейтингам

Начиная с середины 1990-х гг. оценки коррупции в России начали включать в различные индексы, разрабатываемые организациями по мониторингу коррупции среди стран[24]. Проект Всемирного банка «Индикаторы качества государственного управления» (World Governance Indicators , WGI) формирует комплексный показатель, агрегирующий оценки нескольких различных исследований, проводимых экспертами, специальными организациями и бизнесменами. Для получения комплексного показателя используется унифицированная методика преобразования, позволяющая рассчитать стандартные ошибки оценок. Динамика показателя «Сдерживание коррупции» для России проекта Индикаторы качества государственного управления, отражающего ее процентное положение в течение рассматриваемого периода, представлена на рис. 12.4 (большему значению показателя соответствует меньший уровень коррупции).

24. Данные и описание методики см. на сайте: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

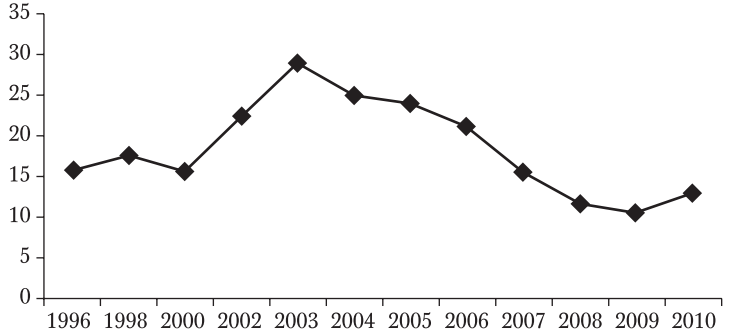



РИС. 12.4. Динамика показателя «Сдерживание коррупции» для России в соответствии с данными проекта «Индексы качества государственного управления

Источник: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp

Большую часть времени Россия занимала положение среди 20% стран с наименьшим значением показателя «Сдерживание коррупции» (т.е. уровень коррупции в России был выше, чем в 80% стран). Относительно небольшие колебания процентилей России в 1996–2000 и 2007–2010 гг. были слишком незначительны для того, чтобы отразить статистически значимое изменение в уровне коррупции. Тем не менее улучшение в оценках 2003–2004 гг., когда Россия достигла 25-го процентиля, было значимо на 10-процентном уровне по сравнению с наихудшими годами, включающими последние оценки, когда положение России снизилось до 11–13 процентилей.

Тем не менее стоит отметить, что показатели проекта «Индексы качества государственного управления» в значительной мере основаны на субъективных оценках коррупции, производимых экспертами, руководителями фирм или домохозяйств[25]. Исследования, проведенные фондом «ИНДЕМ», проиллюстрировали, что результаты восприятия коррупции подвержены влиянию со стороны уровня доверия к представителям власти

25. Детальное описание и анализ методики проекта «Индексы качества государственного управления, в том числе ссылки на ряд исследовательских работ, доступны по адресу: http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm.

или, более широко, отношения респондентов к представителям власти (Сатаров, 2013). Таким образом, возможно, что представленная на рис. 12.4 динамика не соответствует действительности.

На наш взгляд, коррупция в России (в большей степени деловая коррупция) постоянно росла в период с 2001 по 2009 г., а в 2004 г. уже превысила уровень конца 1990-х. Помимо социологических исследований, проведенных «ИНДЕМ», такое представление подтверждается данными статистики уголовных дел, указывающих на резкое увеличение размера взяток[26].

## Последствия коррупции в России

Россия является страной с масштабной эндемической коррупцией. В таком состоянии коррупция из эпизодического отклонения от моральных и юридических правил превращается в несущую конструкцию власти, норму взаимоотношений граждан и государства. В таком критически болезненном состоянии практически каждое негативное последствие превращается в вызов. Перечень основных последствий-проблем-вызовов приведен ниже.

1. *Неконтролируемый и стремительный рост коррупции.* Речь идет о своеобразном лавинообразном процессе, в котором коррупция порождает коррупцию. Мы исходим из общего положения, согласно которому коррупция является следствием неэффективностей, наподобие дефектов управления или проблем общественных отношений. Масштабная коррупция порождает новые неэффективности, дефекты и проблемы, а они, в свою очередь, порождают новые разновидности коррупции и способствуют экспансии уже существующих видов коррупции.
2. *Коррупция — гигантская институциональная ловушка.* В условиях повсеместно распространенной коррупции становится сложным найти «честных» представителей власти, готовых встать на путь искоренения

26. См., например, http://ria.ru/society/20120127/550090330.html.

текущей коррупции. Таким образом, страна оказывается в ловушке равновесия с высоким уровнем коррупции, из которого затруднительно выбраться (Aidt, 2003). Более того, с учетом сложностей и возможностей злоупотребления, возникающих при противодействии коррупции в текущей обстановке (в ряде стран наблюдались случаи использования антикоррупционных кампаний для ликвидации политических оппонентов), издержки, сопряженные с преодолением коррупции, могут существенно превосходить текущие издержки от самой коррупции.

3. *Привыкание к коррупции.* Коррупция является неформальной практикой, носящей массовый характер. В такой ситуации неформальная практика превращается в неформальную норму, осуждаемую на словах, но приемлемую по факту применения, что сильно затрудняет противодействие ей.
4. *Коррупция — угроза общественной и национальной безопасности.* Масштабной коррупцией охвачены все силовые и правоохранительные ведомства, а также органы, занимающиеся контролем за соблюдением стандартов в самых разных областях (строительство, пожарная безопасность, уход за детьми и т.п.). Коррупция в них эквивалентна их неэффективности.
5. *Коррупция — основная причина деградации «человеческого капитала».* Коррупция в здравоохранении вносит весомый вклад в уменьшение продолжительности жизни и в снижение уровня здоровья людей. Коррупция в образовании приводит к деинтеллектуализации нации.
6. *Коррупция разъедает сферу права.* Коррупция разрушает базовые правовые отношения в обществе, без которых его нормальное существование немыслимо. Коррупция выражается, в частности, в избирательном применении, в результате чего формируется альтернативная теневая квазиправовая система, сосуществующая с официальным правом, искажая и разъедая его. С этим последствием связано другое, еще более серьезное последствие, — катастрофически растущий разрыв между законами и их исполнением.
7. *Коррупция формирует в России аномальную экономику.* Масштаб коррупции в России таков, что экономика

страны превратилась в аномальную экономику. В такой экономике, окруженной аномальными коррупционными условиями, перестают действовать фундаментальные экономические законы. Частный пример: когда взятки становятся стандартными издержками бизнеса, усложняется задача определения реального финансового состояния бизнеса.

8. *Коррупция изменяет структуру государственного бюджета.* Коррупция в сфере налогового администрирования снижает способность государства собирать налоговые поступления эффективным образом и вынуждает формировать налоговую политику, основанную на предположении о том, что налоговые инспектора могут вступать в сговор с налогоплательщиками.

Все восемь перечисленных следствий-вызовов взаимодействуют в различных сочетаниях друг с другом и усиливают друг друга, раскручивая спираль коррупции и усугубляя ее негативные последствия.

## Заключение

Выше мы описали масштаб и динамику коррупции в России, выделив основные последствия. Логичным образом напрашивается вопрос: как можно исправить текущую ситуацию? Ответ на него неоднозначен. В случае России бюрократия во многом вышла из подчинения верховной власти во всем, что касается реализации ее стандартных, предусмотренных законами функций, а критическая неэффективность власти делает социально-политическую ситуацию взрывоопасной. Именно этим обусловлены спорадические попытки верховной власти ограничить коррупцию, в том числе и самая масштабная, начатая Медведевым. Но есть веские основания сомневаться в успехе его усилий. С 2009 г. были приняты два национальных плана противодействия коррупции, а в промежутке еще и стратегия. Все это было сделано без участия профессионалов, какого-либо предварительного анализа ситуации, принятия индикаторов, указывающих на эффективность противодействия коррупции. Мы обязаны констатировать, что противодействие кор-

рупции в России станет возможным только при условии ликвидации монопольного всевластного положения бюрократии. Это означает необходимость восстановления в России политической конкуренции, разделения властей и свободы негосударственного сектора — предпринимательства, СМИ, общественных организаций. Тогда станет возможным применение всевозможных рецептов, учитывающих в том числе накопленный негативный опыт.

## Библиография


Горбуз А. К., Краснов М. А., Мишина Е. А., Сатаров Г. А. 2010. *Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа.* СПб.: Норма.

Галицкий Е., Левин М. 2007. «Коррупционные взаимоотношения бизнеса и власти (опыт эмпирического анализа)», *Вопросы экономики*. № 1. С. 19–32.

Галицкий Е., Левин М. 2010. «Белое и черное: сколько стоит быть студентом?» *Terra Economicus*. № 8(3). С. 103–112.

ИНДЕМ (Региональный общественный фонд «Информатика для демократии»). 2001. «Разнообразие стран и разнообразие коррупции (Анализ сравнительных исследований)», Аналитический доклад Г. Сатаров, С. Пархоменко. М.: ИНДЕМ; http://www.anti-corr.ru/indem/2001razn_corr.doc.

Клямкин И. М., Тимофеев Л. М. 2000. *Теневая Россия: экономико-социологическое исследование*. М.: РГГУ.

Левин М. И., Бакалейник Э. А., Миркин Б. Г. 2002. "Intelligent k-means clustering analysis of newspaper articles on bribing", *Искусственный интеллект*. № 2.

Леденева А., Шекшня С. 2011. «Бизнес в России: неформальные практики и антикоррупционные стратегии», *Russie.Nei.Visions*. № 58. Март.

Мысловский, Е. Н. 2007. *Коррупция в России: преступление или образ жизни*. М.: Экон-Информ.

Полтерович, В. М. 2001. «Трансплантация экономических институтов», *Экономическая наука современной России*. № 3. С. 24–50.

Сатаров, Г. А. (ред.). 2004. *Антикоррупционная политика*. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС».

Сатаров, Г. А. 2006. «Измерение бытовой коррупции в массовых социологических опросах», *Вестник общественного мнения*. № 3(83).

Сатаров, Г. А. 2007. «Как измерять и контролировать коррупцию», *Вопросы экономики*. № 1. С. 4–10.

Сатаров, Г. А. 2013. *Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа*. М.: Фонд «Либеральная Миссия».

Тимофеев, Л. М. 2000. *Институциональная коррупция: Очерки теории*. М.: [б. и.].

Abed, George T., and Sanjeev Gupta, eds. 2002. *Governance, Corruption, and Economic Performance*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Aidt, Toke S. 2003. "Economic Analysis of Corruption: A Survey," *Economic Journal* 113(491): 632–52.

Allina-Pisano, Jessica. 2010. "Social Contracts and Authoritarian Projects in Post-Soviet Space: The Use of Administrative Resource," *Communist and Post-Communist Studies* 43(4): 373–82.

Banerjee, Abhijit V., Rema Hanna, and Sendhi lMullainathan. 2012. "Corruption," MIT Department of Economics Working Paper No. 12–08. Available at http://ssrn.com/abstract=2022236.

Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor, and Jean-Francois Richard. 2003. "The Transplant Effect," *American Journal of Comparative Law* 51(1): 163–204.

Campos, Edgardo J., and Sanjay Pradhan, eds. 2007. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, DC: World Bank.

Campos, Nauro F., Ralitza D. Dimova, and Ahmad Saleh. 2010. "Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth," CEPR Discussion Paper No. DP8140. Available at http://ssrn.com/abstract=1718935.

Cheloukhine, Serguei, and Joseph King. 2007. "Corruption Networks as a Sphere of Investment Activities in Modern Russia," *Communist and Post-Communist Studies* 40(1): 107–22.

Dininio, Phyllis, and Robert W. Orttung. 2005. "Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions," *World Politics* 57: 500–529.

Durkheim, Emile. 1951. *Suicide: a Study in Sociology*. New York: Free Press.

Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufman. 2003. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition," *Journal of Comparative Economics* 31(4): 751–73.

Kotkin, Stephen, and András Sajo, eds. 2004. *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press.

Lambsdorff, Johann G. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Larsson, Tomas. 2006. "Reform, Corruption, and Growth: Why Corruption Is More Devastating in Russia than in China," *Communist and Post-Communist Studies* 39: 265–81.

Levin, Mark, and Georgy Satarov. 2000. "Corruption and Institutions in Russia," *European Journal of Political Economy* 16: 113–32.

Mauro, Paulo. 1995. "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics* 110: 681–712.

Méndez, Fabio, and Facundo Sepúlveda. 2006. "Corruption, Growth and Political Regimes: Cross Country Evidence," *European Journal of Political Economy* 22(1): 82–98.

Merton, Robert K. 1938. "Social Structure and Anomie," *American Sociological Review* 3(5): 672–82.

Myerson, Roger B. 1993. "Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game Theoretic Analysis," *Games and Economic Behavior* 5: 118–32.

Osipian, Ararat, 2007. "Corrupt Organizational Hierarchies in the Former Soviet Bloc," MPRA Paper 7591, University Library of Munich, Germany.

——. 2009. "Education Corruption, Reform, and Growth: Case of Post-Soviet Russia," available at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/17447/1/MPRA_paper_17447.pdf.

Paldam, Martin. 2002. "The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics," *European Journal of Political Economy* 18(2): 215–40.

Pellegrini, Lorenzo, and Gerlagh Reyer. 2004. "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels," *Kyklos* 57(3): 429–56.

Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2003. "Electoral Rules and Corruption," *Journal of the European Economic Association* 4: 958–89.

Pleines, Heiko. 2000. "Large-Scale Corruption and Rent-Seeking in the Russian Banking Sector." In *Economic Crime in Russia*, ed. A. Ledeneva and M. Kurkchiyan. London: Kluwer Law International, 191–207.

Polterovich, Victor M. 2001. "Transplantation of Economic Institutions" (in Russian), *Economics of Contemporary Russia* 3: 24–50.

Popov, O. 2005. "Diagnosing Corruption in Russia: A Sociological Analysis," *Russian Social Science Review* 46(1): 22–38.

Radaev, Vadim. 2000. "Corruption and Violence in Russian Business in the late 1990s." In *Economic Crime in Russia*, ed. A. Ledeneva and M. Kurkchiyan, London: Kluwer Law International, 63–82.

Rose-Ackerman, Susan, ed. 2006. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Safavian, Mehnaz S., Douglas H. Graham, and Claudio Gonzalez-Vega. 2001. "Corruption and Microenterprises in Russia." *World Development* 29(7): 1215–24.

Schneider, Frank, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007," Policy Research Working Paper Series 5356, World Bank.

Shleifer, Andrei, and Robert Vishny. 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108: 599–618.

Stefes, Christoph H. 2007. "Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries," *Perspectives on Global Issues* 2(1): 1–16.

Yakovlev, Andrei. 1999. "Black Cash Tax Evasion in Russia: Its Forms, Incentives and Consequences at Firm Level," BOFIT Discussion Paper 3/1999, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition.

Yan, Sun. 1999. "Reform, State and Corruption. Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?," *Comparative Politics* 32(1): 1–20.

# Приложение

ТАБЛИЦА А12.1
Сопоставление значений характеристик рынка бытовой коррупции в России в 2001, 2005 и 2010 гг.

| Характеристика | 2001 | 2005 | 2010 |
|---|---|---|---|
| Коррупционный охват, % | 50,4 | 54,9 | 51,0 |
| Риск коррупции, % | 25,7 | 35,0 | 28,9 |
| Готовность давать взятки, % | 74,7 | 53,2 | 47,3 |
| Интенсивность коррупции | 1,19 | 0,882 | 0,761 |
| Средний размер взятки, руб. | 1817 | 2780 | 5285 |
| Средний размер взятки, отнесенный к величине прожиточного минимума, % | 121 | 92 | 93* |
| Средний размер взятки, отнесенный к величине среднегодового месячного подушевого дохода, % | 59,3 | 34,3 | 28,7* |
| Среднегодовой коррупционный взнос, руб. | 2162 | 2452 | 4022 |
| Среднегодовой коррупционный взнос, отнесенный к величине прожиточного минимума, % | 144 | 81 | 70* |
| Среднегодовой коррупционный взнос, отнесенный к величине среднегодового месячного подушевого дохода, % | 70,6 | 30,0 | 21,8* |
| Объем рынка бытовой коррупции, млн руб. | 84 750 | 129 003 | 164 221 |
| Объем рынка бытовой коррупции, отнесенный к годовым расходам на конечное потребление домашних хозяйств, % | 2,0 | 1,2 | 0,75* |
| Объем рынка бытовой коррупции, отнесенный к величине ВВП, % | 0,95 | 0,60 | 0,42** |

Источник: Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации, МЭР, 2001. Доступен по ссылке: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1/doklad_kor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1

Примечания: * — для 2010 г. используется прогнозное значение знаменателя;
** — использован ВВП 2009 г.

ТАБЛИЦА А12.2

Сравнение структуры рынка бытовой коррупции в 2005 и 2010 г. по доле взяток (коррупционных сделок), совершаемых на каждом из специальных рынков бытовой коррупции. Для каждого года приводится ранг доли; ранг 1 приписан рынку с самой большой долей сделок

| | 2005 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|
| Ситуация | Доля, % | Ранг | Доля, % | Ранг |
| 1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице | 23,2 | 1 | 26,3 | 1 |
| 2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.) | **2,8** | **12** | **6,0** | **4** |
| 3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п. | 3,0 | 11 | 1,9 | 14 |
| 4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п. | 11,8 | 2 | 9,1 | 3 |
| 5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п. | 2,1 | 16 | 1,8 | 15 |
| 6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п. | 5,0 | 8 | 2,7 | 12 |
| 7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу | 2,4 | 15 | 1,2 | 16 |
| 8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе | 6,9 | 4 | 4,1 | 7 |
| 9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него | 2,8 | 13 | 3,6 | 9 |
| 10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т.п. | 6,9 | 5 | 4,4 | 6 |
| 11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.) | 5,6 | 6 | 4,9 | 5 |
| 12. При обращении в суд | 3,2 | 9 | 3,2 | 10 |
| 13. При обращении за помощью и защитой в милицию | 3,1 | 10 | 3,7 | 8 |
| 14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п. | 5,3 | 7 | 2,9 | 11 |
| 15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.) | **11,2** | **3** | **17,9** | **2** |
| 16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.) | 2,5 | 14 | 2,1 | 13 |

ТАБЛИЦА А12.3

Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 гг. по величине риска коррупции (*R*). Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (*r*) риска коррупции; ранг 1 приписан рынку с самым высоким риском коррупции

| | | 2005 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ситуация | 2001 | *R* | *r* | *R* | *r* |
| 1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице | 23,5 | 37,7 | 9 | 25,5 | 12 |
| 2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.) | | 55,9 | 3 | 51,2 | 2 |
| 3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п. | 13,2 | 41,0 | 5 | 34,5 | 6 |
| 4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п. | 36,0 | 52,1 | 4 | 45,9 | 3 |
| 5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п. | 11,3 | 11,4 | 16 | 13,0 | 16 |
| 6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п. | 16,2 | 19,8 | 15 | 14,7 | 15 |
| 7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу | 32,6 | 57,7 | 2 | 40,0 | 4 |
| 8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе | **24,6** | **29,2** | **14** | **39,2** | **5** |
| 9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него | 14,9 | 39,8 | 7 | 33,3 | 7 |
| 10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т.п. | 28,9 | 34,3 | 10 | 28,4 | 10 |
| 11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.) | 32,2 | 29,5 | 13 | 30,3 | 9 |
| 12. При обращении в суд | 26,2 | 39,5 | 8 | 31,1 | 8 |
| 13. При обращении за помощью и защитой в милицию | 27,4 | **40,2** | **6** | **26,3** | **11** |
| 14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п. | 19,7 | 32,7 | 12 | 23,0 | 14 |
| 15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.) | **59,3** | **59,6** | **1** | **52,4** | **1** |
| 16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.) | | 33,3 | 11 | 24,4 | 13 |

ТАБЛИЦА А12.4

Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 г. по величине готовности давать взятку (*R*). Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (*r*) значения величины *R*; ранг 1 приписан рынку с самой высокой готовностью давать взятку

| | | 2005 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ситуация | 2001 | *R* | *r* | *R* | *r* |
| 1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице | 80,4 | 62,0 | 5 | 53,5 | 3 |
| 2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.) | | 67,5 | 2 | 42,1 | 6 |
| 3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п. | 76,2 | 60,8 | 6 | 50,0 | 4 |
| 4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п. | 66,7 | 63,2 | 4 | 54,8 | 2 |
| 5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п. | 50,0 | **17,1** | **16** | **34,8** | **10** |
| 6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п. | 47,4 | 30,6 | 15 | 32,4 | 12 |
| 7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу | 50,0 | **63,4** | **3** | **33,3** | **11** |
| 8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе | 80,0 | 35,0 | 13 | 38,5 | 8 |
| 9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него | 75,0 | 51,1 | 8 | 37,8 | 9 |
| 10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т.п. | 75,6 | 41,9 | 11 | 30,9 | 14 |
| 11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.) | 60,5 | 31,6 | 14 | 32,3 | 13 |
| 12. При обращении в суд | 59,4 | 43,6 | 10 | 30,0 | 15 |
| 13. При обращении за помощью и защитой в милицию | 77,3 | **54,7** | **7** | **28,3** | **16** |
| 14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п. | 76,0 | 48,9 | 9 | 45,9 | 5 |
| 15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.) | 86,0 | 68,9 | 1 | 69,3 | 1 |
| 16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.) | | 40,0 | 12 | 40,7 | 7 |

ТАБЛИЦА А12.5

Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 г. по величине среднего размера взятки (*R*). Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (*r*) средней взятки; ранг 1 приписан рынку с самым высоким средним размером взятки

| | | 2005 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ситуация | 2001 | *R* | *r* | *R* | *r* |
| 1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице | 1093 | **1423** | **13** | **3476** | **9** |
| 2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.) | | **1824** | **11** | **8025** | **5** |
| 3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п. | 1238 | 2312 | 8 | 1933 | 13 |
| 4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п. | 4305 | **3869** | **4** | **12909** | **2** |
| 5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п. | 50 | 2250 | 10 | 1583 | 15 |
| 6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п. | 250 | 3467 | 6 | 1891 | 14 |
| 7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу | 3250 | 15409 | 1 | 19333 | 1 |
| 8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе | 963 | 2448 | 7 | 8000 | 6 |
| 9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него | 2000 | 3713 | 5 | 6313 | 8 |
| 10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т.п. | 2529 | 5548 | 3 | 7409 | 7 |
| 11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.) | 292 | 400 | 16 | 787 | 16 |
| 12. При обращении в суд | 13964 | 9570 | 2 | 12643 | 3 |
| 13. При обращении за помощью и защитой в милицию | 1715 | **930** | **14** | **12571** | **4** |
| 14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п. | 664 | 1426 | 12 | 3413 | 10 |
| 15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.) | 896 | **920** | **15** | **2445** | **12** |
| 16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.) | | 2260 | 9 | 2667 | 11 |

ТАБЛИЦА А12.6

Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 г. по величине годового объема рынка (*R*, млн руб.). Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (*r*) годового объема; ранг 1 приписан рынку с самым высоким значением годового объема рынка коррупции

| | | 2005 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ситуация | 2001 | *R* | *r* | *R* | *r* |
| 1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице | 18 072 | **17 145** | **2** | **35 295** | **1** |
| 2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.) | | **3635** | **10** | **13 838** | **5** |
| 3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п. | 2103 | 3950 | 8 | 1743 | 12 |
| 4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п. | 13481 | 24941 | 1 | 20 783 | 3 |
| 5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п. | **9** | **337** | **16** | **1479** | **13** |
| 6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п. | 199 | 3434 | 12 | 1858 | 11 |
| 7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу | 380 | **15 117** | **3** | **2090** | **10** |
| 8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе | 1685 | 6129 | 7 | 4068 | 8 |
| 9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него | 603 | **3609** | **11** | **849** | **16** |
| 10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т.п. | 3691 | **12 766** | **4** | **4074** | **7** |
| 11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.) | 680 | **665** | **15** | **1039** | **15** |
| 12. При обращении в суд | 8234 | 8958 | 5 | 4956 | 6 |
| 13. При обращении за помощью и защитой в милицию | 898 | **1265** | **14** | **16 211** | **4** |
| 14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п. | 1975 | 3749 | 9 | 3900 | 9 |
| 15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.) | 11051 | **7835** | **6** | **24 436** | **2** |
| 16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.) | | 2361 | 13 | 1087 | 14 |

# Часть III

## *Ресурсы и окружающая среда*

# ГЛАВА 13

КЛИФФОРД Г. ГЭДДИ
И БАРРИ У. ИКЕС

# Ресурсная зависимость России

Россия — ведущий мировой производитель жидких углеводородов и ряда других природных ресурсов. Эта страна зависит от своих природных богатств еще со времен Петра I. До Первой мировой войны источником ресурсной ренты было сельское хозяйство (см. Gregory 1994, 17). Советская экономическая модель характеризовалась экстенсивным ростом, т.е. за счет накопления факторов производства. В советский период источники ренты изменились. Перед Второй мировой войной главными факторами экстенсивного роста и индустриализации были сельское хозяйство и избыток рабочей силы. Однако в послевоенный период ресурсная рента, получаемая от добычи жидких углеводородов, начала играть более заметную роль. Увеличение нефтегазовой ренты, особенно после разработки месторождений в Западной Сибири в 1970-х гг., фундаментально изменило структуру советской экономики и привело к зависимости от ресурсной ренты, которая и по сей день доминирует в экономической системе[1].

В этой главе мы определяем понятие ресурсной ренты, оцениваем ее размеры в России и обосновываем ее роль в экономическом росте страны на протяжении последних сорока лет. Мы также анализируем политическую экономию зависимости от ресурсной ренты. Эво-

1. Понятие зависимости роста российской экономики от ресурсов широко обсуждается (например, Ofer 1987; Gregory 1994). Как правило, оно трактуется как экстенсивный рост, который противопоставляется интенсивному росту. Научная литература о понятии ресурсной ренты и ее важности для экономики, насколько нам известно, практически отсутствует. Исключения рассмотрены в одном из последующих примечаний.

люция системы управления ресурсной рентой началась в раннесоветский период, шла в 1990-е гг. и продолжается сегодня. Мы прослеживаем эту эволюцию, описываем характер сегодняшней системы управления рентой и изучаем следствия из этой системы для будущего экономического роста России.

## История российской и советской ресурсной зависимости

Нефть и газ представляют собой важную часть российской экономики с момента первых открытий нефтяных месторождений в Баку в XIX в. К 1901 г. российская нефтяная отрасль добывала приблизительно 250 000 баррелей нефти в сутки, почти наравне с Соединенными Штатами[2]. Добыча нефти в России сильно пострадала от беспорядков в десятилетие, приведшее к Первой мировой войне, и до середины 1930-х гг. не возвращалась к уровню начала века. Даже притом, что были открыты огромные месторождения на Урале, а объемы добычи нефти росли, еще в 1959 г. почти 65% энергопотребления приходилось на уголь, торф, сланец и дрова[3]. Советские планировщики не осознавали всей важности нефти и газа до конца 1960-х — начала 1970-х гг. Тем не менее изобилие ресурсов сформировало сам путь развития советской экономики. С самых первых дней тот факт, что нефть и газ добывались в стране (и вывозились из нее), позволял командной экономике развиваться без необходимости соблюдать ограничение платежного баланса, требующее сдерживать потери и неэффективность. Позже открытие больших запасов нефти в Западной Сибири в начале 1970-х гг., строительство газопровода Уренгой, поставлявшего газ в Западную Европу, а также резкий рост мировых цен, в результате ко-

2. См.: Grace (2005, ch. 1), где рассказывается о ранней истории российской нефтяной отрасли.

3. Экспорт нефти и нефтепродуктов был важен даже в 1930-е гг., однако доля нефти и газа в суммарном производстве энергии упала с 1928-го до конца 1940-х гг. (Campbell 1968, 2–10). Уголь, дрова, сланец и торф использовались все активнее. Упор на увеличение доли нефти и газа не делался до 1960-х гг.

торого повысилась ценность новой советской нефти, изменили курс Советского Союза[4].

Аналогичным образом обрушение мировых цен на нефть в середине 1980-х решительно повлияло на экономическую и в конечном итоге политическую судьбу страны. Непосредственно затронутой оказалась нефтяная отрасль. Распад СССР и уничтожение центрального планирования нанесли двойной удар по советской нефтяной промышленности, поскольку когда-то единая отрасль теперь была разбросана по разным странам, а интегрированные сети обслуживания и поставок (в том числе поставок основного оборудования для нефтяных месторождений) распались на части. Число добывающих компаний умножилось в начале 1990-х гг., однако вместо выигрыша от увеличения конкуренции отрасль пострадала от острых проблем с финансированием и оборудованием, что привело к простою скважин и падению объемов добычи. Было несколько исключений — в частности, «Лукойл» и «Сургутнефтегаз», которые с самого начала возникли в виде интегрированных компаний — но у большинства добывающих компаний наблюдалось существенное падение добычи. Обратная консолидация нефтяного сектора произошла лишь в конце десятилетия[5].

Газовая отрасль развивалась совсем иначе. Газпром образовался как единая интегрированная компания из советского Министерства газовой промышленности. Он отвечал как за внутренний, так и за экспортный рынок.

Несмотря на эти многочисленные изменения, нефть и газ по-прежнему играют преобладающую роль в экономике страны (см. главы 14 и 15 данного тома) и снова находятся под контролем небольшой группы частных лиц.

---

4. Здесь и далее, говоря о «ценах на нефть», а не «ценах на нефть и газ», мы прибегаем к упрощению. Две эти цены тесно взаимосвязаны. Газопроводы требуют огромных первоначальных инвестиций, поэтому долгосрочные контракты на поставку газа являются нормой. В этих контрактах цены на природный газ почти всегда привязаны к ценам на нефть, поэтому резкие подъемы цен на нефть ведут к росту цен на газ. То же самое происходит при снижении цен на нефть.

5. Более подробно см.: Grace (2005) и Gustafson (2012).

## Ресурсная рента

Оценка важности нефти и газа для экономики может вызвать споры. По национальным счетам на эти отрасли приходится около 11% от общего ВВП[6]. С другой стороны, они являются источником почти двух третей всей государственной экспортной выручки и почти половины доходов федерального бюджета[7]. Как мы вскоре покажем, рисуя полную картину роли нефти и газа в экономике страны, следует начинать с чего-то большего, чем одна только экспортная выручка, или прибыль, или доходы бюджета. Нашей отправной точкой будет общая ценность ресурсов, или суммарная рента.

## Определение ренты

Согласно простому определению *рента* — результат вычитания из выручки от продажи ресурса стоимости его добычи[8]. По этому определению рента равна экономической прибыли, т.е. выручке минус экономические, или альтернативные, издержки (включая амортизацию основных средств и «нормальный» доход на вложенный капитал)[9]. В применении этого определения важ-

---

6. Эти цифры взяты из данных службы государственной статистики. Они включают категории добычи нефти и газа, услуги нефтегазовой отрасли и производство нефтепродуктов.

7. Средняя доля сырой нефти, природного газа и нефтепродуктов в общей экспортной выручке России за 2005–2010 гг. составляла 63% (данные Центрального банка РФ). Часть доходов федерального бюджета, классифицированная как доход от реализации нефти и газа, в 2010 г. составила 46,1% (Министерство финансов Российской Федерации, 2011, табл. 3.3). Эта доля стабильно росла начиная с 2000 г., когда она составляла всего 20%. Нефтегазовые доходы поступают из следующих источников: налог на добычу нефти и газа и пошлины на экспорт нефти, природного газа и нефтепродуктов. Они не включают налоги на прибыль нефтегазовых компаний.

8. Здесь мы рассуждаем в соответствии с Gaddy and Ickes (2005).

9. Это понятие необходимо отличать от понятия ренты Хотеллинга (или дефицитной ренты), которая определяется как удельная цена ресурса минус маржинальная стоимость его извлечения (Hotelling 1931).
Рента Хотеллинга является теоретически правильной мерой истощения запасов ресурса. Она часто используется в экологической экономике (так называемой «зеленой бухгалтерии»). На практике даже в этих расчетах приходится прибегать к упрощению, используя среднюю стоимость вместо предельной (там самым неявно предполагая постоян-

на строгость. Рента — мера альтернативной стоимости. Это означает, что и выручка, и стоимость добычи должны рассматриваться по отношению к наиболее выгодному альтернативному использованию ресурсов. Во-первых, выручка от продажи ресурса должна пониматься не как фактическая выручка, полученная от продажи, а как потенциальная выручка, которая была бы получена от продажи ресурса по рыночной цене. Иными словами, это средства, которые были бы получены в случае эффективного использования ресурсов. Хотя можно было бы предположить, что разница между тем, что потенциально можно было бы получить от продажи данного количества ресурса, и фактически полученной выручкой является упущенной прибылью и поэтому не должна включаться в анализ суммарной ренты, мы подчеркиваем, что эта «упущенная» сумма является неотъемлемой частью ренты и само ее существование отражает решения относительно использования богатства.

Аналогичным образом стоимость добычи — это не отчетная стоимость добычи в любой момент времени, а стоимость, которая имела бы место при эффективной организации отрасли, т.е. стоимость добычи на конкурентном рынке. Стоимость в этом последнем понимании мы будем называть естественной стоимостью добычи. Любая отчетная стоимость, превосходящая естественную стоимость, классифицируется как «избыточная стоимость». Как в вышеупомянутом случае упущенной прибыли, когда ресурс продается ниже рыночной цены, существование избыточной стоимости является еще одним примером решений, принимаемых относительно распределения суммарной ценности ресурса.

Изложим эти понятия ренты более формально.

Пусть $R_t$ — истинная суммарная рента, сгенерированная за период $t$, определяемая следующим образом:

$$R_t \equiv P_t Q_t - C_t, \qquad (13.$$

ную маржинальную стоимость). Если, однако, маржинальная стоимость растет, использование средних значений стоимости приведет к завышенной оценке ренты Хотеллинга. Эта проблема для нас не актуальна, поскольку нас интересует общая стоимость извлечения годового объема ресурса.

где $P$ и $Q$ — текущая цена спот и фактически добытый объем соответственно а $C$ — *естественная* стоимость добычи. Если, однако, оценивать стоимость добычи на основе данных об отчетной стоимости, то результирующее значение ренты будет меньше, чем истинный уровень. Пусть отчетная стоимость $\hat{C}_t = C_t + \varepsilon_t$, где $\varepsilon$ — избыточная стоимость добычи. Тогда соответствующее значение ренты $\hat{R}$ будет равно

3.2) $$\hat{R} = P_t Q_t - \hat{C}_t = P_t Q_t - \hat{C}_t - \varepsilon_t,$$

Более того, заметим, что хотя $P$ — рыночная цена, производители могут получить меньше, если имеется ценовая субсидия. Например, в конкретном случае российских нефти и газа внутренняя цена ниже мировой цены, и экспорт в страны СНГ производится по ценам ниже рыночных. Пусть субсидии на единицу ресурса (усредненные по всему произведенному количеству ресурсов) равны $\rho$. Тогда суммарная субсидия равна $S = \rho Q$. Фактическая цена производителя равна $\tilde{P}_t = P - \rho$. Таким образом, прибыль до налогообложения выражается формулой:

3.3) $$\pi_t = \tilde{P}_t Q_t - \hat{C}_t,$$

Прибыль до налогообложения (операционная прибыль), однако, подлежит дальнейшему уменьшению, в частности за счет вычета налогов. Здесь полезно различать формальные и неформальные налоги. Формальные налоги — это налоги, предписанные законодательством. Неформальные налоги номинально добровольны, но на самом деле обязательны для компании, желающей выжить. Самая распространенная форма этих налогов в России — взятки правительственным чиновникам и выплаты предприятий в поддержку социального сектора городов и регионов, культурных программ, благотворительности и так далее[10]. Оба вида налогов применяются к полученной выручке. Для простоты предположим, что эти налоги представляют собой часть прибыли, и обозначим формальные налоги $\tau$, а неформальные — $\tau'$.

10. См. ниже в данной главе описание формальных и неформальных налогов.

Тогда прибыль после налогообложения будет выглядеть следующим образом:

$$\pi'_t = (1 - \tau - \tau')\,\pi_t = (1 - \tau - \tau')[\tilde{P}_t Q_t - \hat{C}_t], \qquad (13.$$

Отметим, что хотя $\pi'$ — это средства, оставшиеся в распоряжении собственников предприятия, для общества важна величина $R$. Разность между $R$ и $\pi'$ распределена по ряду различных категорий, каждая из которых причитается одному из претендентов или группе претендентов. С помощью категорий, которые мы определили до сих пор, мы видим, что общий излишек, $R$, может быть разделен на пять категорий: избыточная стоимость добычи, ценовые субсидии, формальные налоги, неформальные налоги и прибыль предприятия после налогообложения. Каждая категория представляет долю общей ренты. Есть две причины, по которым следует выделять эти категории. Во-первых, пока мы не примем во внимание некоторые способы распределения ренты, мы не сможем точно измерить реальный масштаб совокупной ренты. Например, оценка ценности ресурса по отчетной цене продажи, а не по истинной рыночной цене, упускает из вида категорию ренты, которая распределяется в качестве ценовых субсидий, и ведет к недооценке общей ренты. Аналогично, если не брать в расчет категорию избыточной стоимости — что почти всегда случается, так как избыточные затраты по своей природе непрозрачны — любая оценка общей ренты будет иметь тенденцию к занижению. Еще одна причина, по которой стоит внимательно анализировать категории ренты, состоит в том, что эти категории используются для сокрытия и перенаправления потоков среди различных участников. Каждая имеет свои достоинства и недостатки. То, какая категория получает какую долю, имеет важные политические последствия. Это очевидным образом влияет на политическую экономию общества, основанного на ресурсах. Еще более важно, как мы вскоре покажем, что это также влияет и на будущий путь развития производства[11].

---

11. Отметим, что для любой страны $P$ и $C$ экзогенны. Первая величина задается мировым рынком, а вторая — уровнем развития технологий и распо-

## Измерение ресурсной ренты

Перейдем теперь к собственно измерению нефтегазовой ренты. В принципе для каждого ресурса нам нужны только три параметра: объем добычи, рыночная стоимость (цена) единицы добытого ресурса и естественные затраты на единицу. Данные об объемах добычи нефти и газа в Советском Союзе и Российской Федерации находятся в свободном доступе в официальных источниках. Рыночная стоимость нефти равна мировой рыночной цене. Для природного газа, напротив, единой рыночной цены не существует, что существенно затрудняет расчеты. Есть также проблемы доступности данных, связанных с затратами, однако помимо этого здесь имеются еще и серьезные концептуальные вопросы[12]. Мы более подробно раскрываем тему эмпирического определения цен и стоимости в Приложении http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html. Здесь же мы займемся отдельными аспектами стоимости.

Отметим, что, задавшись целью расчета суммарной ренты, мы смотрим не на маржинальную стоимость добычи, а на среднюю стоимость. Это особенно важно, когда мы рассматриваем добычу во второй половине 1980-х гг., когда наблюдался значительный рост маржинальных затрат (см., например, Gustafson 1989). И тем не менее в этот период СССР добывал 11,1 млн баррелей нефти в сутки. Резко растущая маржинальная стоимость все еще не противоречит большому объему ренты, если высокие маржинальные затраты касаются только последнего миллиона баррелей в сутки, не говоря уже о последних нескольких сотнях тысяч.

---

ложением месторождений. Как насчет $Q$? Эта величина явным образом эндогенна. Обычно считается, что временной путь добычи задается правилом Хотеллинга: путь добычи должен приводить к ценам, растущим, как процентная ставка. При более тонком анализе нужно было бы вслед за Адельман (например, Adelman 1990) утверждать, что добыча зависит от маржинальной стоимости геологоразведки и разработки без учета налогов. Однако важно подчеркнуть, что в случаях, подобных России, значение имеет не естественная, а отчетная стоимость.

12. К счастью, однако, оказывается, что для расчета ренты цены и объемы значительно важнее стоимости, как мы вскоре объясним и покажем.

Иными словами, нам необходимо знать, как смещается целиком вся кривая средней стоимости. Это связано с тем, что совокупная рента — это объем, доступный для распределения плановикам. Так как маржинальные затраты существенно выросли в 1980-е гг.[13], маржинальная рента могла упасть до нуля, однако средние затраты выросли значительно меньше. Таким образом, общая рента была затронута намного меньше. Рассуждения на тему экономики нефтегазовой отрасли часто бывают посвящены проблеме маржинальной ренты. Однако ключевая величина для совокупного экономического развития — совокупная рента. Даже если маржинальная стоимость существенно растет при данных уровнях добычи, большая рента может быть получена при инфрамаржинальной добыче, и эта рента доступна для распределения.

Решающим тогда является изменение кривой затрат при определенных уровнях добычи. Если добыча на низкозатратных месторождениях остается стабильной, то рост маржинальной стоимости не оказывает заметного эффекта на среднюю стоимость. Если низкозатратные месторождения достаточно быстро истощаются и им на смену приходят месторождения с высокими маржинальными затратами, то средняя стоимость растет значительно быстрее. Это эмпирический вопрос. Имеющиеся данные представляются, скорее, соответствующими первому предположению (медленное замещение низкозатратных месторождений), как для советского периода, так и для настоящего времени.

Еще одна сложность в определении стоимости заключается в том, какие элементы включать в расчет, самое главное — капитальные вложения. Добыча нефти и газа — крайне капиталоемкая деятельность, и надлежащая оценка капитальных вложений сильно влияет на среднюю стоимость добычи. Например, чрезвычайно дóроги трубопроводы. Если нас интересует прибыльность добычи природного газа, нам следует вычесть некоторую сумму, чтобы учесть амортизацию стоимости

13. В советских технико-организационных условиях. Они отличаются от постсоветских условий, при которых маржинальная стоимость, по всей видимости, росла уже не так заметно.

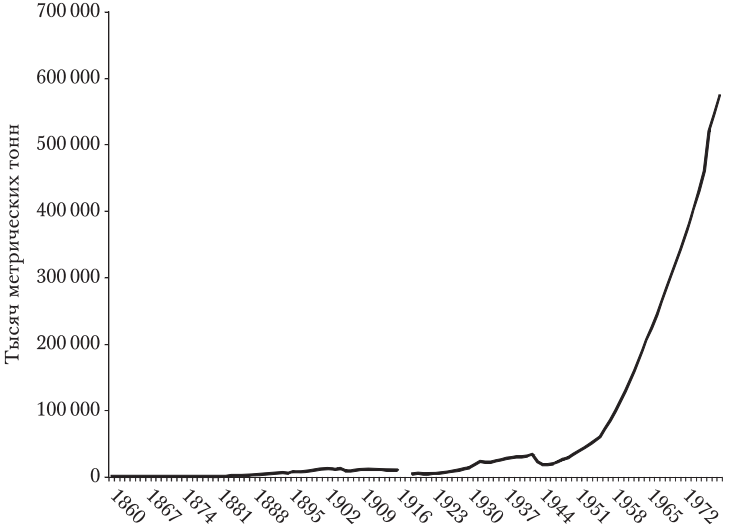



РИС. 13.1. История добычи нефти в России, 1860–1977 гг.

Источники: Campbell (1968, table 16, p. 122); Goldman (1980, table 2.1, p. 14 and table 4.3, p. 74–75).

трубопровода. Если же нас интересует значение текущей ренты от текущей суммарной добычи, которая может быть распределена среди пользователей, то затраты на трубопровод являются невозвратными. Мы должны учитывать операционные затраты трубопровода как часть естественной стоимости. Расходы на замену трубопровода — это инвестиционное решение относительно генерации будущей ренты[14], а не распределения текущей ренты[15].

В принципе наше понятие естественной стоимости должно включать только необходимое для подъема нефти из недр (таким образом, мы всегда исключаем затраты, связанные с геологоразведкой). Все затраты,

14. Даже конкурентные фирмы могут решить вложить свою прибыль в варианты, альтернативные будущей добыче нефти, например выкуп акций или выплату дивидендов. Поэтому учет дополнительных вложений в разведку и добычу в нашем определении естественной стоимости не имел бы экономического смысла.

15. Таким образом, решение о том, какую долю текущей ренты следует направлять на обеспечение будущей ренты, в принципе подчиняется системе управления рентой. Мы расскажем об этом ниже в данной главе.

связанные с будущей добычей, произвольны и должны рассматриваться как часть ренты. Тем не менее здесь есть некоторая неоднозначность, поскольку всегда имеются ускоренные методы добычи, позволяющие на данном месторождении сегодня добыть больше нефти за счет будущей добычи.

В принципе мы определяем естественную стоимость как соответствующую конкурентному производителю, для которого действуют рыночные процентные ставки, максимизирующему ожидаемую дисконтированную стоимость месторождения.

Наконец, мы также должны решить вопрос о включении избыточной стоимости в какую-либо отчетность. Насколько нам известно, ни в каких оценках стоимости добычи не проводится различия между избыточными и естественными затратами. Тем не менее это разграничение абсолютно необходимо для наших целей, так как мы рассматриваем избыточную стоимость как часть ренты, а не часть стоимости добычи. Избыточная стоимость является формой распределения ренты.

Проблема избыточных затрат в советской системе особенно сложна. В советской командно-административной экономике центрального планирования было множество избыточных затрат. Для советского периода мы должны допустить, что относительная эффективность была приблизительно постоянна во времени. Нас интересует лучший результат, которого мог добиться СССР при определенном технологическом и организационном уровне своего энергетического сектора[16]. В конечном итоге сложности, связанные с естественными

16. В советском нефтегазовом секторе существовало два концептуально различных источника неэффективности. С одной стороны, была «нормальная» советская неэффективность, или неэффективность, с необходимостью вытекавшая из самой сути экономической системы. С другой стороны, была неэффективность, которая следовала из решений, принимавшихся планировщиками и прочими руководителями экономики по направлению ренты в отдельные отрасли (особенно в тяжелое машиностроение), назначая их поставщиками оборудования и других входящих факторов нефтегазового сектора по политическим и социальным, а не экономическим, соображениям. Этот второй вид неэффективности представлял собой избыточную стоимость в советской системе. Когда советская система рухнула, первый вид неэффективности был уничтожен (в принципе), однако второй остался и был перенесен в постсоветскую Россию. Это еще один пример «вершины айсберга»

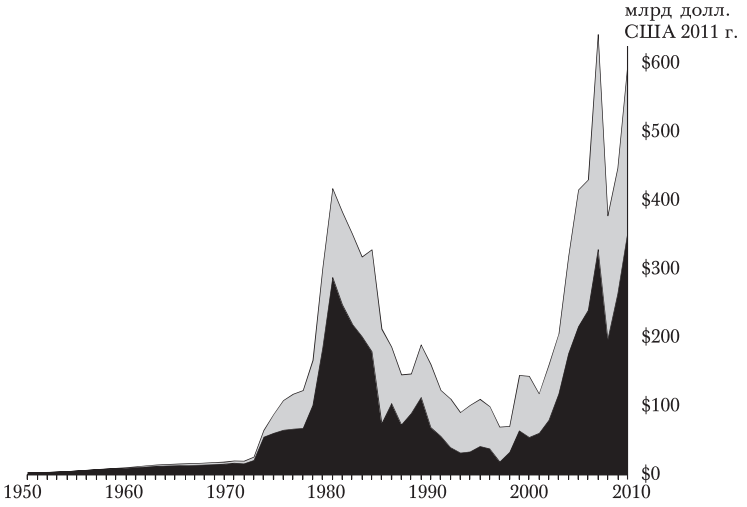



РИС. 13.2. Российская нефтегазовая рента с 1950 г.

Примечания: Нефтяная рента обозначена черным, газовая — серым цветом; в млрд долл. США 2011 г. Нефть и газ, добытые в СССР с 1950 по 1991 г. включительно, а также в Российской Федерации с 1992 по 2011 г. включительно.

затратами, не имеют большого значения для совокупной ренты, так как ценность эмпирически превалирует над затратами. Мы можем в этом убедиться, применяя нашу оценку ренты для расчета общего размера советской и российской ресурсной ренты в разные моменты времени, в том числе с разными допущениями о затратах.

## Размер ренты

Знание размера общей ренты в России в разное время позволяет увидеть, какой импульс экономике дают природные ресурсы, а также дает некоторое представление о размере трофеев, за которые идет борьба. На рис. 13.2 дана оценка в долларах США 2011 г. нефтяной и газовой ренты, сгенерированной в СССР с 1950 по 1991 г. включительно, а также в Российской Федерации с 1992 г.

---

в российской экономике — феномена, имеющего колоссальное значение, однако, как правило, оставляемого без внимания.

по 2011 г. включительно. Отметим с самого начала, что эти оценки приблизительны, в основном из-за неопределенной стоимости добычи. Однако, как мы покажем ниже, даже весьма существенные изменения в допущениях о стоимости не производят заметного эффекта на общую картину.

Здесь бросается в глаза следующее. Во-первых, сам по себе размер ренты, особенно в последний период. На самом пике, в 2008 г., рента составляла 650 млрд долл. — это больше всего российского ВВП за любой год до 2003 г. За период с 1999 г. по 2011 г. рента в среднем составляла 33% ВВП. В советский период ситуация сильно отличалась. Нефтегазовая рента была равна приблизительно 11% ВВП[17]. Во-вторых, резкое падение суммарной ренты от пикового значения 2008 г. до минимума порядка 70 млрд долл. в 1998 г. и 1999 г. Как показано на рисунке, после пика 1981 г. рента снижалась на протяжении семнадцати лет, особенно резко упав в первые шесть лет этого периода и несколько более полого снижаясь потом. Начиная с 1999 г. наблюдается резкое восстановление. В самом деле, рост ренты в период с 1999 по 2008 гг. странным образом напоминает рост до 1981 г.[18] В-третьих, важность природного газа. Начиная с середины 1970-х совокупные объемы рент от нефти и газа были примерно одинаковыми. Однако в «тощие» годы, с 1991-го по 2003-й, газовая рента почти вдвое превосходила нефтяную. Газ всегда имел тенденцию быть более стабильным компонентом суммарной ренты;

---

17. Здесь необходимо обратить внимание на сложность этого расчета. Было бы неверно говорить, что нефтегазовая рента равнялась 11% советского ВВП. Это противоречило бы фактам. Предположим, что СССР экспортировал все добываемые объемы нефти и газа по мировым рыночным ценам. Тогда ВВП СССР был бы выше, чем он был фактически. В этом суть неэффективности использования ресурсов. Наше понятие ренты, как мы уже говорили, является мерой альтернативной стоимости, показывая, какой могла бы быть рента. Однако ВВП СССР — величина данная, и экономика из-за своей неэффективности действует далеко внутри границ своих производственных возможностей.

18. Рис. 13.2 также представляет собой новую призму, через которую можно взглянуть на новейшую историю России. В ней 2000–2010 гг. видится не периодом восстановления после финансового кризиса 1998 г. — годы после 2000 г. представляются реабилитацией после кризиса ренты, начавшегося в 1981 г.

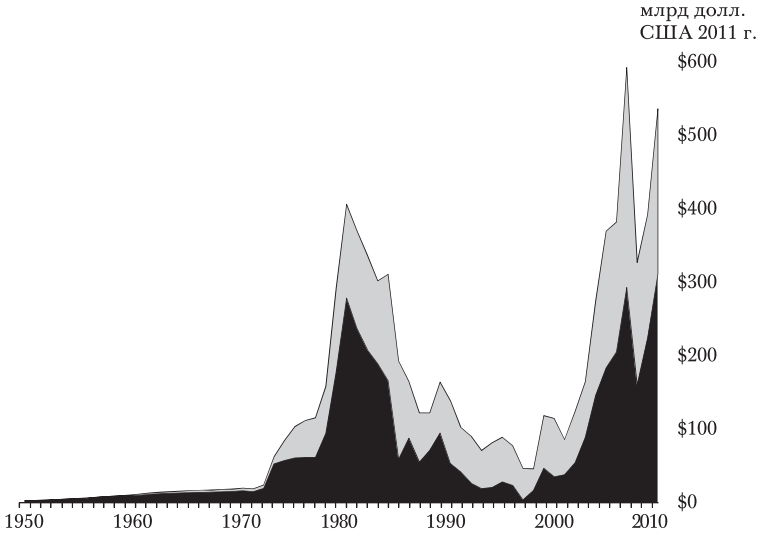



РИС. 13.3. Российская нефтегазовая рента при увеличении стоимости добычи

Примечания: Нефтяная рента обозначена черным, газовая — серым цветом; в млрд долл. США 2011 г. Нефть и газ, добытые в СССР с 1950 по 1991 г. включительно, а также в Российской Федерации с 1992 по 2011 г. включительно. Предполагается, что затраты остаются постоянными в реальном выражении с 1950 по 1970 г. включительно и затем растут на 2% в год с 1971 по 2011 г.

огромные флуктуации суммарной ренты скорее происходили из-за нефтяного, а не газового, компонента.

Еще один важный момент, касающийся суммарной ренты, заключается в том, что динамика цен на нефть доминирует над колебаниями в размере затрат (и даже объемов добычи). Это наблюдение робастно для весьма широкого ряда допущений о затратах на извлечение нефти. Например, удвоение стоимости добычи нефти и газа снизило бы общий размер ренты с около 650 млрд долл. в пиковый год нашей базовой оценки до 600 млрд долл. Очевидно, что затраты играют свою роль и 50 млрд долл. — большая цифра, но динамика общей нефтяной ренты зависит преимущественно от цен на нефть и уровня ее добычи.

Один из способов увидеть, насколько в определении эволюции ренты важна цена по сравнению с затратами — это сравнить рис. 13.2 и 13.3, на котором показана

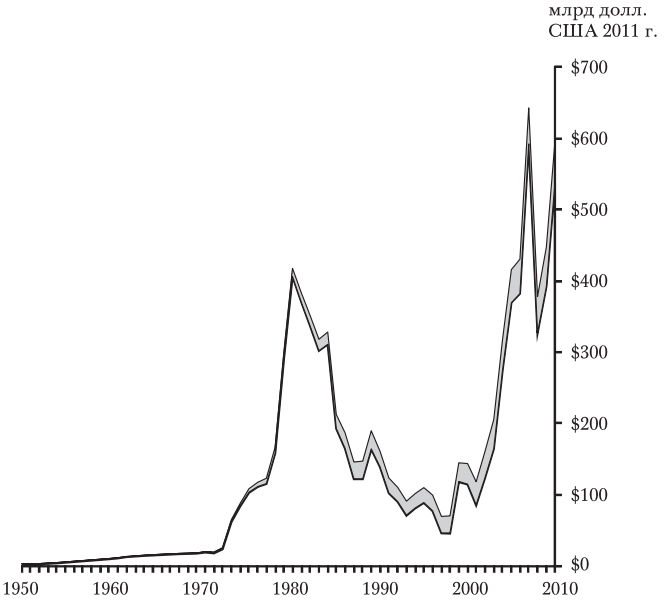



РИС. 13.4. Совокупная рента при базовом сценарии стоимости и при ее увеличении

Примечания: В млрд долларов США 2011 г.; рента при увеличении средней стоимости добычи показана белым; дополнительная рента в сценарии постоянной стоимости показана серым.

совокупная рента в предположении, что затраты с 1970 г. по 2011 г. росли на 2% в год. По таким альтернативным оценкам стоимость добычи барреля нефти или кубометра газа на 100% выше, чем по нашему базовому сценарию. Тем не менее цифры на рис. 13.2 и 13.3 выглядят почти одинаково (отметим, что масштаб один и тот же). В частности, совокупная динамика выглядит практически такой же. Ренты увеличились в начале 1980-х, падали до 2000 г., а затем снова росли. На рис. 13.4 мы совместили на одном изображении две оценки ренты. Ясно видно, что даже чрезвычайно пессимистичные предположения о стоимости добычи оказывают очень небольшой эффект на совокупную ренту.

Влияние повышения допущений по затратам более отчетливо видно, если посмотреть на периоды более низкой ренты. Например, в конце 1990-х, когда цены на нефть были очень низки, использование наших до-

пущений о повышенных затратах приводит к значению ренты, которое на 35% ниже ренты в базовом сценарии. Однако по мере восстановления цен и ренты расхождение между двумя сценариями сегодня снова составляет лишь 10%.

## Рента и ее составляющие

Основные составляющие ренты были перечислены выше. В данном разделе эти составляющие описываются более подробно, а также высказываются предположения о том, кто выигрывает от каждой из них. На рис. 13.5 показано схематическое разложение ренты. Эта схема сильно упрощена. Разбиение общей ренты на шесть категорий весьма произвольно. Каждую из категорий можно было бы разбить на более мелкие. Относительные размеры шести компонентов, изображенных на схеме, не обозначают точных величин[19]. Важнее понять, что каждая из категорий значима и что каждая имеет свою «аудиторию». То есть что существуют определенные круги, заинтересованные в получении доли ренты и удержании прав на нее. Способ распределения ренты имеет важные политические последствия.

Десаи и соавторы (Desai, Dyck, and Zingales 2007) утверждают, что корпоративная борьба между внутренними и внешними акционерами имеет последствия для корпоративной налоговой задолженности и что налоговая политика может влиять на конфликт между инсайдерами и аутсайдерами. Различные претенденты на прибыль (инсайдеры, аутсайдеры и государство) действуют с целью расширить и/или защитить свои доли различными путями, и эти действия взаимозависимы[20].

---

19. Кроме того, четкие границы между категориями на рисунке не предполагают, что их легко начертить, руководствуясь эмпирическими данными. Например, когда нефтяная компания принимает на высокооплачиваемую представительскую должность дочь заместителя губернатора региона по безопасности, является ли это избыточной стоимостью или неформальным налогом?

20. Они отмечают: «Большинство сделок, направленных на перекачивание стоимости компании в карманы контролирующих акционеров, также снижают корпоративные налоговые обязательства. Аналогично многие процедуры, направленные на исполнение корпоративных налоговых

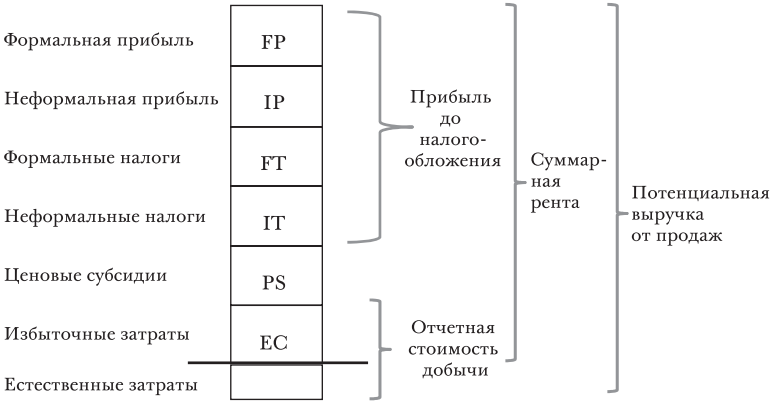



РИС. 13.5. Общая ценность ренты и ее компоненты

В нашей ситуации борьба ведется за больший объем ресурсов — общую ренту — и включает еще одного игрока: потребителей. Игра усложняется, однако главное соображение остается: действия, направленные на защиту или сбор ренты, взаимосвязаны. По мере изучения категорий ренты мы вернемся к этому соображению.

Компоненты совокупной ренты можно рассматривать по-разному. Во-первых, можно разграничить часть ренты, удерживаемой контролирующими собственниками генерирующих ренту активов, и частями, направляемыми прочим членам общества, претендующим на ренту (см. 13.6). Удерживаемая часть ренты — стимул для собственника продолжать бизнес и инвестировать в будущее. Однако подобное различие между удерживаемой и разделяемой с другими частью ренты до некоторой степени иллюзорно. Собственникам также может быть выгодно распределять доли по другим претендентам. Этот факт критически важен для центрального тезиса этой главы: для собственников ресурсов делиться

обязательств, затрудняют контролирующим акционерам перенаправление корпоративной стоимости в свою пользу. Более обобщенно, степень такого перенаправления и объем уплаченных налогов определяются в игре между тремя игроками — государством, внутренними и внешними акционерами» (Desai, Dyck and Zingales 2007, 592).

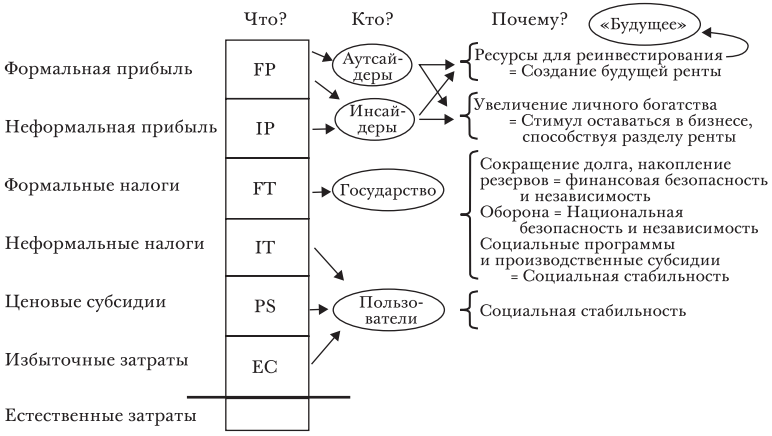



рис. 13.6. Категории распределения ренты

рентой с другими — это способ закрепить свои права собственности. Делиться рентой, иными словами, означает инвестировать в защиту прав собственности на нее.

## Формальные составляющие ренты

Формальные категории — а именно прибыль плюс налоги и другие платежи государству — представляют собой наиболее часто обсуждаемые элементы ренты, которые, как правило, рассматриваются в качестве единственных путей поступления средств в экономику. Очевидно, что это не так. Верно, однако, что формальная рента — самый прозрачный элемент.

### *Формальные налоги*

Начиная с 2000 г. существенно вырос как относительный, так и абсолютный размер ренты, собираемый российским государством в форме налогов и прочих платежей нефтегазовых компаний, как частных, так и государственных и квазигосударственных. Сейчас российские нефтедобывающие компании выплачивают маржинальную ставку на экспортируемую нефть, значительно превышающую 90%. Совокупная маржинальная ставка налога на добычу нефти только от двух главных

налогов — налога на добычу нефти и экспортной пошлины на нефть — составляет 87%[21]. Кроме этих специальных нефтяных налогов, компании также платят налог на прибыль, имущество, социальные налоги, налог на добавленную стоимость, а также различные местные и региональные налоги. При всей высоте этих налоговых ставок важно помнить, что нас в первую очередь интересуют не маржинальные, а средние ставки. Мы хотим знать, какова доля общей ренты, получаемая государством в виде формальных налогов. Эта доля безусловно меньше 60% и может составлять всего 50%[22].

*Прибыль*

Прибыль — это доля совокупной ренты, удерживаемая акционерами ресурсных компаний. Цель собственников заключается в том, чтобы удержать как можно большую долю ренты. Акционеры различаются по форме этой ренты. Внешние акционеры предпочли бы удерживать ренту в виде формальной прибыли. Внутренние акционеры могут предпочесть иные формы ренты. В частности, они могут решить классифицировать часть ренты как неформальную прибыль. Существует важное различие между этими двумя видами прибыли. Внешние акционеры принимают участие только в формальной прибыли. С точки зрения внутренних акционеров, весь смысл неформальной прибыли заключается в сокрытии части ренты от внешних акционеров и государства, а также многих других, кого может привлечь формальная прибыль, от работников и естественных монополий до криминальных группировок (*мафии*) и корпоративных рейдеров. Все эти группы могут считать, что они тем или иным образом являются полноправны-

21. Фактическая маржинальная ставка налога зависит от мировой цены нефти. Подробно о вопросах налогообложения см. главу 10 данного тома.

22. Эта оценка, конечно, отличается от налоговых оценок компаний, так как их учет не принимает во внимание влияние регулируемых цен и ценовых субсидий при расчете суммарной ренты. Судя по данным годового отчета «Лукойла» за 2010 г. (с. 168), налоговая доля государства в ренте (выручка от реализации минус стоимость добычи и амортизация) для нефтегазового бизнеса в России в 2008–2010 гг. составляла порядка 68%.

ми претендентами на долю ренты, поступающую собственникам[23].

Однако есть преимущества и в формальной прибыли, даже для внутренних акционеров. Степень заинтересованности тех, кто стоит у руля нефтяных компаний, в формальной прибыли в определенной степени зависит от того, насколько высоко рынок акций ценит формальную прибыль. Неформальная прибыль делает недоступной для наблюдения текущие показатели деятельности предприятия и его потенциальный успех в будущем. Следовательно, она затрудняет привлечение инвестиций (Гэдди, Икес 2002, 70). Именно такой вывод сделали, например, владельцы «ЮКОСа». Эта компания явно изменила свое поведение в 1990-х, когда стало ясно, что собственники могли бы выиграть больше от высоких цен на свои акции, чем от вывода активов из компании.

## Распределение неформальной ренты

Участие в неформальной ренте менее прозрачно, чем участие в ренте формальной. Это может быть ценно для собственников ресурса, поскольку распределение ренты становится проще. Как в конечном итоге расходуются формальные налоги компании, зависит от политического процесса. Неформальная рента, с другой стороны, может распределяться, в различной степени, ее получателем. Это особенно полезно, когда рента используется для покупки протекции.

Использование непрозрачных способов распределения ренты от энергоносителей в политических целях не является специфической российской особенностью. В обзоре политической экономии обеспеченных ресурсами стран Оти и Гелба (Auty and Gelb, 2001) отмечается, что «одной из характеристик обеспеченных ресурсами стран является <...> использование механизмов непря-

23. Неформальная прибыль — это отведение потока прибыли от прочих претендентов на нее: государства, миноритарных акционеров, домохозяйств и промышленных потребителей нефти и газа, поставщиков материальных факторов и услуг для нефтегазовых компаний, транспортных компаний — в этот список прямо или косвенно входит наибольшая часть населения. Более полное изложение отличия формальной прибыли от неформальной см. в: Gaddy and Ickes (2002, 69–74).

мого перераспределения натуральной ренты» (p. 132). Они пишут далее, что «правительства хищных олигархических государств, где нет единства, предпочитают непрозрачные методы распределения ренты для максимизации простора политического маневра» (p. 142).

Отличительной чертой России, однако, является масштаб неформального распределения ренты. Подобно подводной части айсберга, неформальные категории ренты часто не принимаются во внимание, тем не менее они могут играть важную роль в оценке текущих и будущих экономических и политических событий. Рассмотрим, к примеру, спор об устойчивости российской экономики к снижению цен на нефть. Аргументы обеих сторон этого спора основаны исключительно на оценках дохода бюджета и размера резервных фондов государства. На самом же деле мы видим, что формальные налоги и формальный бюджет представляют собой лишь часть общей картины. Потоки неформальной ренты служат поддержкой для гораздо более значительной части экономики и общества. Снижение цен на нефть означает сокращение ренты в целом и, таким образом, уменьшение сумм по всем категориям, а не только части, представленной поступающими в бюджет формальными налоговыми доходами или накопленной в резервных фондах.

*Ценовые субсидии*

В некоторой степени ценовые субсидии являются элементом формальной ренты. Россия экспортирует энергоносители в некоторые страны СНГ по сниженным ценам, и это входит в государственную политику. Однако ценовые субсидии также неформально используются как средство покупки протекции.

Российская нефть продается на внутреннем рынке значительно дешевле, чем та же нефть на мировом рынке. В последние годы внутренняя цена изменялась в пределах от 31% до 46% мировой цены. Экспорт нефти в страны СНГ производится по ценам, как правило, примерно посередине между внутренними и мировыми.

Для газа действует та же схема. Он продается значительно дешевле на внутреннем рынке и в страны бывше-

го СССР, чем в Западную Европу. Цена газа для российских потребителей сейчас составляет приблизительно одну пятую часть цены для западноевропейских покупателей[24]. Было бы, однако, неправильно считать европейскую цену эталоном цены российского газа на мировом рынке. В связи с тем, что доля России на европейском рынке природного газа столь велика, у России нет необходимости торговать по «мировой цене» на газ в отличие от торговли нефтью. Если бы она должна была продавать в Европу больше газа, ей пришлось бы смириться с более низкой ценой (Tarr and Thomson, 2003). Тем не менее даже по весьма консервативным оценкам нормальной рыночной цены газа, объем имплицитных субсидий, предоставляемых в России газовой отраслью домохозяйствам и предприятиям, значителен. Организация экономического сотрудничества и развития (OECD, 2002) подсчитала, что эти субсидии составили в 2000 г. приблизительно 5,5% ВВП[25].

*Неформальные налоги*

Неформальные налоги — это выплаты, денежные или в натуральной форме, которые делаются помимо формальных налоговых обязательств. Они могут выплачиваться правительствам любого уровня (особые «добровольные» фонды, и т.п.). Русским это знакомо. Они называют подобные выплаты «добровольно-принудительными». В некоторых случаях такие выплаты (особенно в натуральной форме) производятся непосредственно получателям в населенных пунктах (ремонт школьной крыши, оснащение местной школы компьютерами, строительство поселковой хоккейной площад-

24. Размер субсидий на газ, реализуемый на внутреннем рынке, премьер-министр Владимир Путин объяснил следующим образом: «Экспортные продажи дают возможность удерживать низкие внутренние цены на газ... Сейчас наша средняя цена на газ в Европе составляет чуть больше 400 евро за 1 000 куб. м, тогда как внутренняя цена в разы меньше, около 80... И за счет того, что «Газпром» продает газ за границу по высокой цене, он имеет возможность иметь низкие тарифы внутри страны» (Путин 2012).

25. Цифра ОЭСР включает субсидии как в форме дешевого газа от «Газпрома», так и в форме дешевой электроэнергии ЕЭС (которая в основном производится на газовом топливе).

ки и т.д.). Юридически такое обязательство отсутствует. Однако его неисполнение навлечет на компанию преследование (давление регуляторных органов и т.п.) либо отказ в особом отношении. Это обязательный характер выплаты, которая является неформальной. Сами по себе подобные взносы очень заметны. Современные фирмы даже представляют их как примеры социальной ответственности. Некоторые неформальные налоги могут быть невидимыми — например, взятки, откаты или раздутые контракты. В этих случаях рента перенаправляется государственным чиновникам того или иного уровня. Этот вид перенаправления ренты чаще всего называется коррупцией.

Взятки представляют собой главную составляющую неформальных налогов. В одном из недавно проведенных исследований рынка коррупции в России утверждается, что объем взяток, выплаченных бизнесом в стране, с 2001 г. по 2004 г. вырос более чем в девять раз. Такой темп вчетверо превышает темп роста федерального бюджета за тот же период[26].

В сфере социальных расходов наблюдается интересный сдвиг в сторону большей формальности и прозрачности. Показательны примеры таких компаний, как «Сибнефть» и «Лукойл». Обе компании предприняли особые усилия для того, чтобы сделать свои действия публичными. В апреле 2004 г. «Сибнефть» выпустила первый за всю свою историю «годовой социальный отчет» — по сути, публичный отчет о своих неформальных налогах. «Лукойл» опубликовал свой первый подобный отчет в сентябре 2005 г.[27]

---

26. INDEM Foundation (2005). Общая сумма взяток, выплаченных в 2004 г., составляет 300 млрд долл. (см. также главу 11 в данном томе). Эта цифра представляется непомерной. (ВВП России в 2004 г. равнялся приблизительно 600 млрд долл.) Столь высокий показатель может быть, однако, оправдан, если предположить, что суммы, использованные для взяток, были учтены при подсчете более одного раза. То есть взятки, полученные одним агентом, становились источником взяток для следующих звеньев — возможно, длинной цепи. См. также главу 12 этого сборника.

27. Эти примеры показывают, что неформальный характер не всегда означает полную непрозрачность. Расходы на социальную сферу и благотворительность являются неформальными формами участия в ренте в том смысле, что компания может выбрать получателя ренты. Этот процесс часто непрозрачен. Однако после того, как выплата была сделана, компания иногда считает важным осветить в средствах массовой

*Избыточные затраты*

Избыточные затраты, строго говоря, представляют собой еще одну форму неформальных налогов. Мы выделяем их в особую категорию по нескольким причинам, самая важная из которых заключается в том, что рента, распределяемая в этой форме, направляется исключительно на поддержку производственных предприятий в секторах, отличных от нефтегазового. Это верно для значительной доли другой неформальной категории ренты, а именно ценовых субсидий. Однако избыточные затраты представляют собой еще более неформальную и непрозрачную категорию участия в ренте, чем субсидии. Это самая трудная для эмпирического измерения категория ренты из всех. Насколько нам известно, эта категория тотально игнорируется при анализе ренты[28].

Почему эта категория так важна в России? Во-первых, это самая трудно уловимая форма передачи ренты. Если стоит цель отвести поток ренты от законных претендентов (Desai, Dyck, Zingales 2007), то механизм избыточных затрат может быть эффективен. В частности, это критически важно в России, так как является единственно политически приемлемым способом отведения ренты в сторону неконкурентоспособных в данной экономике (и поэтому зависимых от ренты) секторов в том масштабе, в котором это происходит. Если бы

---

информации, какие средства были выплачены и кому. Эта практика, конечно же, не уникальна для России. В Соединенных Штатах ее называют корпоративной социальной ответственностью.

28. Гурвич (Гурвич 2010) определяет субсидированные продажи нефти и газа как часть ренты и использует словосочетание «скрытая рента». Он не выделяет избыточные затраты как категорию скрытой ренты. Markandya, Averchenkova (2001, 290, table 17.7) рассчитывают так называемую потенциальную ренту от российских природных ресурсов (нефть, газ, уголь и железная руда) за период 1994–1997 гг. Авторы объясняют, что они умножают общий объем добычи ресурсов на «мировую цену на российский экспорт FOB. Из полученного вычитается стоимость добычи, включая транспортные расходы до экспортного пункта. Оставшаяся сумма представляет собой потенциальную ренту». Фактическая рента, по этому определению, — это то, что остается от потенциальной ренты после вычитания субсидий различным группам. Отметим, что в нашем определении мы подчеркиваем, что субсидии являются частью ренты.

тот же объем ренты передавался формально — то есть в форме ценовых субсидий или бюджетных трансфертов — стало бы видно, сколько платит общество для поддержания этих секторов в жизнеспособном состоянии. Более того, стало бы понятно, насколько неэффективны эти секторы и насколько остро они нуждаются в реформах. Поскольку избыточные затраты являются конечной формой «скрытой ренты», они позволяют избежать реалий российской экономики и необходимости реструктуризации. Они поддерживают видимость деятельности по созданию стоимости, тогда как в действительности имеет место лишь вычитание стоимости. Сокрытие избыточных затрат является частью заговора молчания относительно истинной природы экономики. В советский период ценообразование являлось главным средством искажения реальности. Советские цены производили эффект кривого зеркала: они преувеличивали ценность одних видов деятельности и преуменьшали ценность других. Сохранение скрытого положения избыточных затрат выполняет ту же функцию в сегодняшней российской экономике.

Основной механизм генерации избыточных затрат заключается в том, что ресурсные компании или ключевые посредники, такие как «Российские железные дороги» или российские производители электроэнергии вынужденно («добровольно-принудительно») заключают контракты на товары и услуги с неконкурентоспособными российскими промышленными предприятиями. (В случае заключения контрактов с российскими электроэнергетическими компаниями посредники, по сути, служат конвейером для передачи ренты от нефтегазовых компаний неконкурентным промышленным предприятиям).

Владимир Путин, как верховный менеджер текущей системы управления рентой в России, является главным инициатором и выгодоприобретателем механизма избыточных затрат. Это основа его легитимности. Именно этот способ участия в ренте, а не другие каналы поступления ренты крупным группам населения, дает ему больше всего оснований быть признанным в качестве распределителя ренты. Например, роль Путина как распорядителя формальных и неформальных нало-

гов не так очевидна. Объем формальных налогов, выплачиваемых владельцами ресурсов, — это параметр, номинально определяемый парламентом. Аналогично цели по расходованию этих налоговых доходов устанавливаются в бюджете, принимаемом парламентом. Значительная часть неформальных налогов поступает непосредственно от собственников ресурсов (олигархов), которые публично заявляют об этом даже в корпоративных годовых отчетах.

*Примеры избыточных затрат.* Точно определить избыточную стоимость добычи трудно. Избыточные затраты являются «избыточными» только относительно контрафактивного, определяемого рынком эталона. Мы можем привести здесь несколько примеров поведения, попадающего в эту категорию.

Хорошо известно, что российские нефтяной и газовый секторы чрезвычайно неэффективны. Один пример — это строительство трубопроводов. Другой — транспортировка нефти по железной дороге в последние годы. Перевозить нефть по железной дороге в несколько раз дороже, чем по трубопроводу. Высокая стоимость железнодорожных перевозок в основном является следствием высокой стоимости входящих факторов — материалов, труда — в производстве нефтяных железнодорожных цистерн. Иными словами, имеется больший спрос на сталь и рабочих на заводах, которые могут производить грузовые железнодорожные вагоны. Крупный изготовитель железнодорожных цистерн — «Уралвагонзавод» в Нижнем Тагиле, производитель танков. Эта компания сильно выиграла от дорогостоящего решения переправлять нефть по железной дороге, а не по трубопроводу. Как показано на рис. 13.7, сейчас объем выпуска железнодорожных цистерн выше, чем когда-либо во времена СССР.

Транспортировка нефти по железной дороге неэффективна. В то же время она помогает мотивировать продолжающуюся деятельность одной из главных отраслей страны, оставшихся с советских времен. Само по себе производство — повышение физических объемов выработки, таким образом, является одним из способов раздела нефтяной сверхприбыли. Здесь вспоминается феномен голландской болезни. В классической

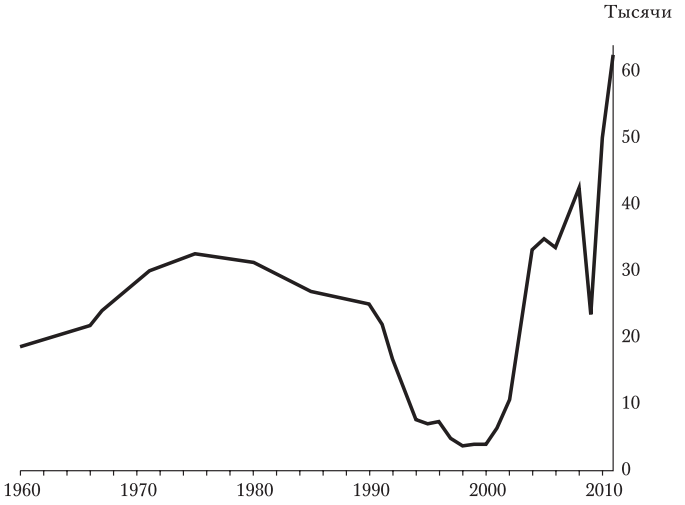



РИС. 13.7. Производство грузовых железнодорожных вагонов в России, 1960–2011 гг.
(Производство вагонов в 2011 г. составляло около 62 000).

форме этой «болезни», которой подвержены экономики ресурсно обеспеченных стран, ресурсный сектор вытесняет обрабатывающие производства. Однако в том случае, когда, как в России, избыточная стоимость является важной составляющей распределяемой ренты, обрабатывающие производства могут выиграть, а не пострадать, от существования крупного ресурсного сектора.

Хотя голландская болезнь может поразить некоторые страны, описываемая нами система распределения ренты означает, что Россия находится в другой ситуации. В результате спроса со стороны компаний нефтяного сектора те обрабатывающие производства, которые вносят свой вклад в избыточные затраты, выигрывают от повышения объемов добычи нефти в России.

С российской болезнью связаны два важных обстоятельства. Во-первых, хотя обрабатывающие производства в целом не могут быть вытеснены в результате реального удорожания национальной валюты, будут вытеснены отрасли, выпускающие экспортные товары. Таким образом, состав обрабатывающих производств меняется, сдвигаясь от экспортных товаров к отраслям, обеспечивающим нефтяной сектор. Во-вторых, увели-

чение нефтяной ренты имеет различные последствия для экономики в зависимости от того, чем оно вызвано — ростом цены или ростом объемов добычи. Избыточные затраты более чувствительны к последнему, чем к первому. Если добыча стагнирует при росте цен, то распределение ренты по составляющим смещается относительно распределения в условиях роста добычи при постоянных ценах.

*Особая проблема*

Наконец, существует одна категория распределения ренты, которая представляет особые проблемы. Нефть и газ являются невосполнимыми ресурсами. Чтобы обеспечить поток ренты на завтрашний день, определенная доля сегодняшней ренты должна направляться на поиск и разработку новых месторождений. Всесторонний подход к ренте в историческом разрезе должен включать некоторую сумму так называемых затрат на поиски и разведку в качестве необходимых затрат на добычу. Это инвестиции, которые в определенный момент должны были быть сделаны. Для текущего периода они не актуальны. Это невозвратные затраты. Необходимые суммы инвестиций в будущую добычу не являются также и неизбежной категорией расходов в текущем периоде. Они могут быть отложены на будущее. Если это произойдет, будущим претендентам на ренту будет нанесен ущерб. Либо уменьшится рента, либо в некоторый период в будущем нужно будет вычесть больше средств из текущей ренты на нужды геологоразведки и разработки. Это не столь уж непохоже на сдвиги в долях ренты других претендентов в любой данный период, например когда государство больше требует от собственников (поднимая налоги) или когда собственники перенаправляют ренту в сторону от государства (уклоняясь от уплаты налогов)[29].

29. Отметим также, что когда нынешние претенденты перенаправляют ренту в сторону от будущих, не инвестируя достаточных средств в геологоразведку и разработку, то имеет место не окончательное распределение ренты. Будущие претенденты могут сделать то же самое и переложить эти затраты на свое будущее.

## Рента и экономическая система

Рента формирует российскую экономику в целом, в соотношении между суммарным доступным объемом ренты и результирующими показателями, а также на структурном уровне. Рассмотрим каждый из них по очереди.

### Соотношение в целом

Учитывая огромный размер нефтегазовой ренты и способ ее распределения по всей экономике, можно ожидать, что изменения ренты влияют на общие экономические показатели. Поэтому может быть полезно сравнить увеличение и уменьшение ренты с изменениями ВВП во времени[30]. На рис. 13.8 представлен индекс ВВП относительно нефтегазовой ренты в советский период (1970–1991) и в постсоветской России (1992–2011).

Есть большое различие в соотношении ренты и ВВП в эти два периода. Как мы указывали выше, размер ренты относительно всей экономики значительно больше (приблизительно в три раза) в России, чем в СССР. Кроме уровней кривых, разительно отличаются тренды. Хотя тренды кривых ренты и ВВП в российский период близко соотносятся, в советский период они коррелируют значительно слабее, если коррелируют вообще. До начала 1980-х рента в СССР росла быстрее ВВП. Когда в начале 1980-х рента упала, ВВП продолжал расти почти тем же темпом, что и раньше. Падение ренты не оказало видимого эффекта. Мы полагаем, что такая задержка эффекта объясняется тем, что отчетные показатели стабильного роста ВВП после резкого снижения ренты в 1980-е гг. отчасти иллюзорны, так как противоречат другим свидетельствам глубокого и нарастающего кризиса во всей экономике в течение того десятилетия. Применение советской системы подразумевало, что объем добычи мог продолжать расти в физическом выражении с присвоением самой высокой стоимости

30. Мы воспользовались оценкой производства в Российской Федерации по данным до 1992 г., приведенной в Maddison (2001, HS3, table 3b).

в системе произвольного ценообразования, вне зависимости от фактической рыночной стоимости производимых товаров. Истинная стоимость не могла быть реализована до либерализации цен. Иллюзорная стоимость составляла значительную часть советского производства в 1980-е гг. Пузырь фиктивной стоимости не прорвался до начала рыночных реформ 1990-х гг.[31]

Однако важнее, чем точно сопоставить временны́е ряды для ВВП и ресурсной ренты, узнать ту степень, в которой не только советская экономика, но и советская система опиралась на огромные размеры ресурсной ренты. Вот факт, отмеченный Грегори Гроссманом:

> В итоге советская экономическая система стала тем, чем она является, отчасти благодаря богатой ресурсной базе страны, которая позволяла плановикам в значительной степени игнорировать рутинную дисциплину платежного баланса и, таким образом, императивы рынка и досадную реальность истинной экономической стоимости. На этом фундаменте выросло сложное и негибкое институциональное здание. Эта экономическая система процветала в течение двух поколений и достигла заметных успехов по своим собственным критериям. Однако она неизбежным образом закостенела и стала поддерживаться и охраняться влиятельными заинтересованными кругами (Grossman 1983, p. 202).

Изобилие ресурсов, будучи опорой советской экономической системы, в свою очередь было в значительной степени результатом еще одного свойства советской системы, а именно крайней степени принуждения, которая позволяла осуществлять экономически невыгодную разработку ресурсов. Прототипическим примером этого

---

31. Мы снова должны вернуться к вопросу сравнения ренты и ВВП в экономике советского типа. Хотя верно, что, как мы уже отмечали выше, из-за иллюзорной стоимости ВВП СССР был преувеличен, здесь есть и противоположный эффект: значительная часть ренты советского периода не внесла своей полной стоимости в национальный доход. Сложно утверждать, какой из этих эффектов преобладает. Тем не менее из рис. 13.8 ясно следует, что доля ренты в ВВП России существенно превышает долю ренты в ВВП СССР. Однако важно отметить, что Россия унаследовала преимущественное значение обязательств по использованию ренты, а именно оборонно-промышленный комплекс. Россия, на которую приходилось всего порядка половины населения Советского Союза, унаследовала около 70% его военной промышленности (Gaddy 1996, p. 18).

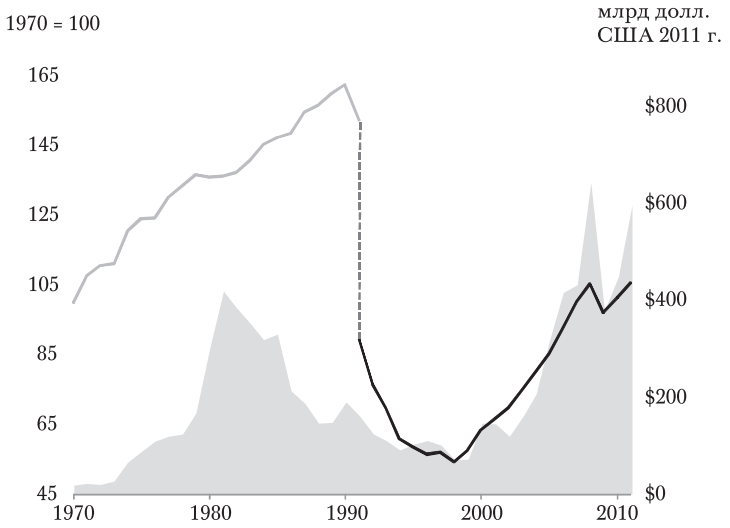



РИС. 13.8. ВВП России/СССР и рента, 1970–2011 гг.

Примечания: Серым цветом выделена нефтегазовая рента в долларах США 2011 г. (правая шкала) для Советского Союза (1970–1991) и России (1992–2011). Линия показывает индекс ВВП (левая шкала; 1970 = 100) для (1970–1991) и России (1992–2011).

является ГУЛАГ. Такие проекты, как Беломорский канал, были экономически целесообразны только в условиях принуждения рабочей силы. Поэтому некоторые затраты были переложены на принудительный труд[32].

Физическое присутствие огромного количества природных ресурсов в контексте среды, делающей их разработку экономически нецелесообразной, вызвало раскрутку темы природных богатств в Советском Союзе. Физически ресурсы существовали, однако их добыча не была экономически оправданна. Благодаря принуждению, существовавшему в советской системе, и непризнанию истинной (альтернативной) стоимости ресурсы разрабатывались, обеспечивая богатство, которое, в свою

32. Подходящим сравнением, вероятно, является стоимость сохранения жизни подневольной рабочей силы в ГУЛАГе и компенсирующая разница, которую советское государство платило свободным рабочим за труд в условиях севера. Многие проекты, экономически оправданные при первых «зарплатах», были бы нецелесообразны при вторых.

очередь, позволило системе продолжать воспроизводить свои гигантские ошибки.

Иными словами, вся советская система была построена на допущении о питающем ее нескончаемом потоке доступной ресурсной ренты. После создания этой фундаментально нежизнеспособной структуры требовалось непрерывное вливание ресурсов для ее поддержки. Это превратилось в порочный круг: чем больше было ресурсного богатства, тем больше ошибок могло быть сделано. Чем больше делалось ошибок, тем больше ресурсного богатства требовалось для продолжения функционирования системы.

В 1970-е эта структура получила мощное ускорение вследствие быстрого и неожиданного роста ренты, произошедшего в результате западносибирского нефтяного бума и затем ценового шока организации стран — экспортеров нефти (ОПЕК). Не только собственная рента СССР выросла как прямой результат нефтяного бума, но и многие страны ОПЕК и другие нефтедобывающие страны увеличили объемы закупок советской военной продукции[33]. Сверхприбыль вызвала переход СССР от системы использования ренты, которая могла быть весьма стабильной, к системе, в которой все весомые политические и экономические группы стали рисовать все более грандиозные планы применения сверхприбыли: расширение внутренней тяжелой промышленности, создание огромной отрасли производства оружия, смелые зарубежные мероприятия, включавшие субсидирование зависимых государств, увеличение субсидий странам СЭВ, война в Афганистане и т.д. В результате сверхприбыль была полностью распределена: имелось слишком много претендентов на средства, которых оказалось слишком мало.

Урок, который следует извлечь из вышеизложенного, заключается в том, что изобилие природных ресурсов, неправильно использованное, вызывает зависимость. Опыт крупной ренты заставляет власть имущих ожидать ее продолжения. Когда цены начинают падать — как это было в 1980-е — единственным способом

33. См. Kotkin (2001, 15), где содержится рассуждение о нефтяных сверхприбылях, об их окончании и роли в распаде СССР.

удержать уровень ренты является увеличение добычи[34]. Однако когда не рассматривается альтернативная стоимость, краткосрочное повышение объемов добычи, скорее всего, дается за счет будущей добычи[35]. Советские лидеры прибегали к крайним мерам для поддержания высоких уровней добычи, в том числе переносу сроков технического обслуживания оборудования, чрезмерной закачке воды и пара, а также стягиванию инвестиций в текущую добычу, а не разработку и геологоразведку. В результате добыча действительно ненадолго выросла, однако это было сделано за счет значительно более серьезного падения объемов добычи в последующие годы.

Поэтому, когда в 1985 г. цены на нефть упали и это падение не могло быть скомпенсировано повышением объемов добычи, рента резко сократилась. По сути, это в конечном итоге ускорило крах всей советской системы. Ее крушение спровоцировало последующее падение объема производства в целом. Частично он был иллюзорен, как мы уже говорили. Однако снижение объема добычи нефти и газа было реальным. Добыча нефти на российской территории упала с 569 млн тонн в год (11,4 млн баррелей в сутки) в 1988 г. до 300 млн тонн в год (6 млн баррелей в сутки) в 1996 г. Снижение добычи газа было не столь суровым: с 641 млрд кубометров в 1991 г. до 571 млрд кубометров в 1997 г.

Снижение одновременно как цены, так и объемов означало, что нефтяная рента в частности почти исчезла

---

34. Отметим, что, если сохранение общего размера ренты $R$ является целью, тогда избыточные затраты $\varepsilon$ не являются препятствием. Ценность все равно будет распределяться. Разумеется, избыточные затраты могли не относиться к субъектам, которые пользовались расположением советских властей. Однако также верно, что в 1980-е гг. естественные затраты росли из-за инвестиционных и прочих ошибок. Это уменьшало общую ренту.

35. Учитывая цену добытых объемов и стоимость разработки и разведки нефти, а также учитывая соответствующую процентную ставку и налоги, можно подсчитать оптимальный темп добычи. Если цены падают, оптимальный темп добычи снижается, а не увеличивается. Повышение темпа добычи после падения цен представляет реакцию властей, необходимую для поддержания заданного уровня ренты. Единственным способом повышения темпа добычи было бы переключение инвестиций с разведки на разработку. Однако это означает взять в долг у будущего. Альтернативным вариантом было бы применение каких-либо технологических инноваций для повышения объемов добычи, однако этот вариант был бы использован как при падении цен, так и без него.

(см. рис. 13.2). Природный газ, с другой стороны, продолжал приносить положительную ренту на протяжении всего периода. Газ поддерживал экономику — возможно, в том числе и нефтяной сектор — в середине 1990-х гг. Хитроумные и любопытные схемы бартера, взаимозачетов, просрочек и прочих безналичных расчетов, которые мы описали как виртуальную российскую экономику, эволюционировали в качестве механизма выживания с тем, чтобы распределять газовую ренту при самой небольшой марже (см. изложение в Gaddy and Ickes, 2002).

Период низкой нефтяной ренты и по-прежнему стабильной газовой ренты продолжался в кризис 1998 г. (см. рис. 13.2). Когда в конце лета 1999 г. цены на нефть начали восстанавливаться, завершился период цен ниже 20 долл. за баррель, продолжавшийся почти без перерыва с 1985–1986 г. Рост цен на нефть сильно изменил систему перераспределения ренты. Раньше главной задачей было выжить без денег. Теперь самый актуальный вопрос заключался в том, как разделить сверхприбыль, полученную от экспорта нефти.

Оглядываясь на период до 1998 г., важно отметить, что благодаря механизмам переноса стоимости в виртуальной экономике сохранилась значительная часть старой экономической структуры советского образца. Учитывая, что эта структура строилась в период высокой ренты до 1985 г., можно было бы ожидать, что продолжительного периода низкой нефтяной ренты во второй половине 1980-х и на протяжении 1990-х гг. было бы достаточно для того, чтобы вызвать существенно более заметную трансформацию российской экономики, чем та, что имела место в действительности. Очевидно, что эту структуру советских времен больше нельзя было использовать в условиях сниженной нефтяной ренты. Рыночные реформы должны были привести к масштабной реструктуризации. Но этого не произошло, в первую очередь из-за того, что ренты от природного газа по-прежнему было достаточно для поддержки структуры. Поэтому, когда после 1999 г. денежный поток вырос, старые претенденты на ренту все еще присутствовали, требуя свою долю теперь уже растущей ренты.

## Структурное влияние: перевернутая воронка

Поскольку нефтегазовая рента росла начиная с 1970-х гг. и использовалась для поддержки зависящей от нее и растущей структуры, индустриальная экономика Советского Союза начала напоминать перевернутую воронку. Сверху был сконцентрированный источник богатства (нефть, газ и другие полезные ископаемые), которое распределялось по секторам, значительно более обширным (в смысле людей, заводов и территории). Выживание расположенных внизу отраслей зависело от поступавшей сверху, из ресурсных секторов, ренты. Все это напоминало перевернутую воронку.

В отраслях, составляющих основание воронки, преобладает сектор тяжелой промышленности, который традиционно был известен как машиностроение. Сюда входит оборонная промышленность.

Самая характерная, самая непрозрачная и самая важная форма неформального распределения ренты в этой экономике, напоминающей перевернутую воронку, — это ограничение, наложенное на ресурсные компании, которые обязаны участвовать в цепи производства и поставок, объединяющей унаследованные от советской экономики предприятия[36]. Это условие гарантирует,

---

36. В других местах мы называли этот процесс зависимостью через производство. Там мы используем термин «зависимость» в специфическом смысле, заметно отличном от весьма небрежного использования этого термина в таких примерах, как «Соединенные Штаты зависят от дешевой нефти». Мы не используем этот термин для обозначения какой-либо зависимости, связанной с потреблением. Скорее, мы имеем в виду структурные изменения в экономике, которые делают потерю ренты разорительным явлением и, следовательно, ведут к чрезмерным усилиям во избежание этого. Термин «зависимость» соответствует смыслу, поскольку такие структурные изменения создают характеристики, аналогичные медицинскому понятию зависимости: привыкание, т.е. постоянно растущая потребность в веществе; синдром отмены, болезненная реакция на отсутствие вещества; и, как результат, готовность идти на жертвы из-за зависимости. Эта зависимость возникла в результате использования ренты в производстве. Эта рента текла сквозь экономику в высшей степени непрозрачным образом, который привел к глубоким структурным связям. Это то, что делает столь разорительным прекращение потока ренты. В зависимой от ренты экономике ресурсный бум просачивается в экономику через производство. Зависимость от ренты обострилась в период бума, предшествовавшего миро-

что рента распределяется в форме избыточных затрат на добычу. Поставщики материальных факторов (топлива и энергии, металлов, запчастей) и услуг (железнодорожных и трубопроводных) вынуждены обслуживать машиностроительные предприятия. Выпускаемые станки и оборудование затем отправляются преимущественно в те же отрасли-поставщики. На рис. 13.9 схематично изображено соответствующее движение средств между пятью ключевыми промышленными секторами: (1) нефтегазовым, (2) машиностроительным (включающим оборонную промышленность), (3) транспортным (преимущественно железнодорожным), (4) электроэнергетическим и (5) производством металлов и сырья. На рис. 13.10 эти секторы размещены в соответствии с их позицией в воронке.

Что касается распределения ренты, то важность схемы, изображенной на рис. 13.9, заключается в следующем: вместо того чтобы собираться исключительно в форме формальных налогов и затем распределяться из центра, нефтегазовая рента в своей значительной части передается нефтегазовыми компаниями непосредственно производителям оборудования либо в физической форме (сырье), либо в денежной (оплата заказов), или же через промежуточные производственные секторы, обслуживающие нефтегазовую отрасль, такие как строительство транспортной инфраструктуры, электроэнергетический сектор или перерабатывающие отрасли. Цепи поставок и производства, таким образом, могут рассматриваться как цепи распределения ренты. Это механизмы для рассеивания ренты в форме избыточных затрат по направлению из узкой части перевернутой воронки к ее расширенному основанию. Распределение ренты через производство является самым важным способом участия в ренте в сегодняшней российской экономике, и этот способ — неформальный: он не предписан законом; он не проходит через бюджет; в нем не используются формальные налоги.

---

вому кризису. Она не исчезла, когда рента упала в конце 2008 г. — начале 2009 г. Эта зависимость остается главной будущей проблемой российской экономики.

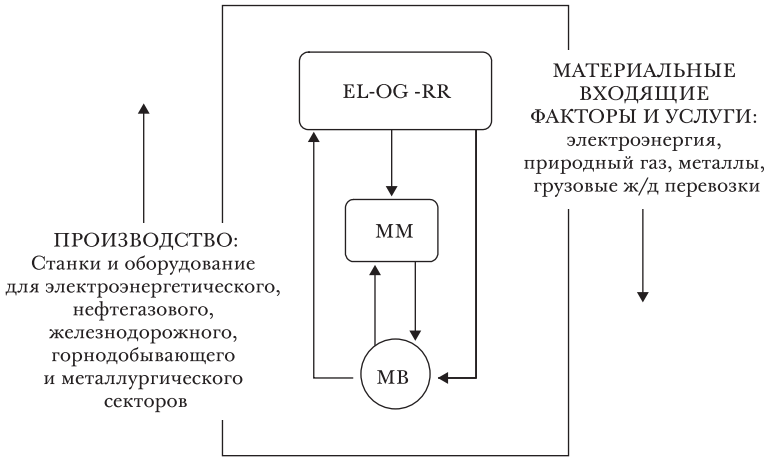



РИС. 13.9. Схематическое изображение распределения ренты через производство

Примечания: OG — нефть и газ, МВ — машиностроение, RR — железные дороги, EL — электроэнергия, ММ — металлы и сырье.

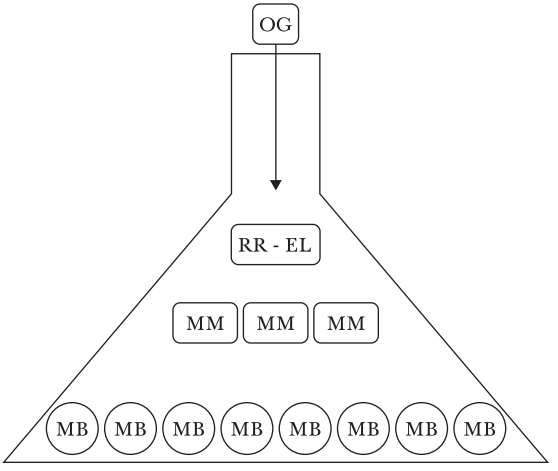



РИС. 13.10. Перевернутая воронка

## Системы управления рентой

Критически важный вопрос для любой ресурсно обеспеченной экономики заключается в том, каким образом контролировать потоки ренты. Мы будем называть систему, которая развивается в целях контроля над потоком ренты, системой управления рентой[37]. Функция системы управления рентой состоит в предотвращении растрачивания и/или перенаправления ренты. Системы управления рентой могут отличаться в нескольких отношениях. Они могут быть сильными или слабыми, централизованными или децентрализованными, формальными или неформальными. Мы называем систему сильной, когда распределение ренты происходит по определенным правилам. Мы называем ее слабой, когда рента захватывается. Система управления рентой может быть централизованной, как в случае сталинского Советского Союза, или децентрализованной, как в ельцинской России или на Аляске сегодня[38]. Как мы покажем, система управления рентой в путинской России является сильной и централизованной, но при этом неформальной.

При слабой системе рента может растрачиваться на стадии добычи или же перенаправляться нелегитимным получателям. Если система и централизована *и* сильна, рента будет поступать наверх к лидерам под контролем менеджера ренты. Однако если система централизована и слаба, как в поздний советский период, рента растрачивается и перенаправляется и центр те-

---

37. Во всякой обеспеченной ресурсами экономике есть система управления рентой, но во многих экономиках она несложна — например, в государстве бандитского типа лидер может просто присвоить всю ренту и тратить ее на личную роскошь в стиле президента Заира Мобуту Сесе Секо. В любом случае рента распределяется системой управления рентой.

38. Рассмотрим чисто рыночную экономику в условиях правового государства и частной собственности на добычу нефти. Рента от добычи нефти будет накапливаться у собственников месторождений. Если законы выполняются, собственники присвоят всю ренту. Таким образом, в этом случае система управления рентой будет сильной, формальной и децентрализованной. Отметим, что в этом случае нет никакой особой организации системы управления рентой, но тем не менее правила определяют получателей ренты.

ряет контроль над ее распределением. Наконец, можно представить себе слабую децентрализованную систему, в которой рента генерировалась бы децентрализованно, но в которой слабая система правоохранительных органов позволяла бы производителям растрачивать ренту и перенаправлять ее поток в своих целях[39].

Еще одно измерение, в котором различаются системы управления рентой — это решения о размере ренты в текущий период и в будущем. В системе с высокой степенью децентрализации решения, касающиеся добычи и инвестиций, оставляются на усмотрение собственников. Они могут принимать такие решения (в то время как остальные претенденты на ренту — нет). В централизованной системе одна из ключевых функций руководителя системы заключается в том, чтобы решать для системы в целом, сколько будет инвестироваться в возобновление ресурсной базы — то есть какая доля текущей ренты будет распределяться на будущее.

## История систем управления рентой

В советской экономике система управления рентой должна была принимать своеобразную форму. Рента не могла трансформироваться в потребление в тех размерах, которые хотя бы отдаленно приближались к масштабу, в которых она зарабатывалась. Она не могла и беспрепятственно перекладываться на частные счета за рубежом. Это было просто невозможно в условиях контролируемой экономики. Поэтому использование ренты в советской системе было ограничено в определенных аспектах, которые отличались от неплановых экономик. В экономике советского типа рента использовалась прежде всего в производстве. Что еще можно было делать с рентой, если не строить фабрики, отрасли, города, каналы и железные дороги на вечной мерзлоте?

---

39. Понятие растраты или перенаправления ренты связано с понятием кражи в Desai, Dyck, and Zingales (2007). В центре внимания авторов корпоративные финансы и контроль денежного потока. Мы рассуждаем о ренте — значительно более широкой категории, чем просто прибыль. В дополнение к трем действующим лицам в вышеупомянутой работе — государству, инсайдерам и аутсайдерам — у нас есть четвертое: глава системы управления рентой (Путин).

При непрозрачной ценовой системе люди, участвовавшие в воздвижении этих монументов, естественно, могли верить в то, что они приносят пользу экономике.

В этом заключается главный источник глубокой зависимости от ренты, развившийся в советской экономике: он происходит из ограниченной сферы использования ренты в экономике советского типа[40]. Лидеры, контролирующие сферу использования ренты, используют ее для производства тех вещей, которые повышают их престиж или авторитет в советском государстве. Однако после того, как эта деятельность начата, ее необходимо непрерывно снабжать новыми ресурсами, так как сама эта деятельность на самом деле не производит стоимости. Этот процесс, следовательно, дорого обходится лидерам, поскольку ведет к будущему снижению ренты.

Еще одна проблема для лидеров при сборе ренты заключается в ее растрате внизу. Лидеры должны предотвращать утечку ренты на уровне добычи или по пути к центру. Борьба с растратой представляла собой постоянную проблему как в советской, так и в российской экономике.

В сталинский период в системе управления рентой для минимизации ее растраты использовалось устрашение. Устрашение — эффективное средство сдерживания растрат, однако оно вредит генерации ренты. Устрашение подавляет инициативу и готовность к риску. Со временем соотношение выгода/стоимость устрашения может измениться. Лаврентий Берия ясно осознал, что это произошло, когда он закрыл ГУЛАГ после смерти Сталина.

После Сталина система управления рентой изменилась преимущественно за счет уменьшения масштабов устрашения[41]. Однако ограничения на использование ренты не изменились. Более того, снижение масштабов

---

40. Это центральный парадокс советской системы. Если бы было меньше идеологических и командных ограничений на воровство в массовом масштабе, рента была бы истрачена на потребление или осела бы на счетах в швейцарских банках — вероятно, не коснувшись советского производства, но и не формируя привычки.

41. Безусловно, устрашение не было устранено, однако частота его использования была снижена, и постоянные чистки, по сути, были прекращены.

устрашения означало повышение растрат ренты. Больше ренты оставалось на нижних уровнях иерархии. Если бы этот процесс беспрепятственно продолжался, то экономика в период правления Леонида Брежнева могла бы резко сократиться, однако начиная с 1970 г. в Советском Союзе произошел резкий рост объема генерации ренты. Увеличение притока ренты позволило советским лидерам направить ресурсы на поддержку стран Восточной Европы и заняться наращиванием военной мощи и авантюрными проектами. В то же время, однако, сочетание менее жесткой системы управления рентой и повышение притока ренты означало еще большие растраты.

При Михаиле Горбачеве система управления рентой стала даже еще слабее, так как экономические реформы еще более ослабили контроль центра над использованием ренты. В то же время генерация ренты снизилась после падения цен на нефть. Этот двойной удар снижения ренты и ослабевшей системы управления привел к фатальному ослаблению советского государства и его падению в результате процесса, напоминающего массовое бегство из банка. У Советского Союза не хватало ресурсов ни на поддержку своих восточноевропейских союзников, ни на сохранение потока ренты в свои собственные промышленные отрасли, зависевшие от ренты.

Падение советской системы центрального планирования привело к серьезной трансформации системы управления рентой. В первое десятилетие это проявилось, с одной стороны, в поведении и явлениях, которые стали известны как виртуальная экономика. В то же время теперь частные лица — которые в итоге стали называться олигархами — получили возможность накапливать состояние, а капитал стало возможно вывести за рубеж. При Ельцине система управления рентой была замечательно неэффективной в ограничении растраты ренты. Фундаментальной концепцией, которая лежала в основе экономических реформ 1990-х гг., была идея о том, что правовое государство ограничивало бы собственников активов, вырабатывающих ренту. Проблема была в том, что воронкообразный характер российской экономики позволял владельцам активов покупать защиту

от государства и системы управления рентой и не давать государству собрать свою долю ренты[42].

Сегодняшняя система управления рентой, управляемая Путиным, развилась из системы 1990-х гг. Она объединяет сильное государство и частную собственность. Особая роль частных собственников в этой системе требует комментария. Собственность большинства компаний в главных российских производственных отраслях перешла от государства в частные руки в 1990-е гг. Большая часть изменений сохранилась в 2000-е гг. Единственным крупным исключением является нефтяная компания «ЮКОС», которая по сути была обратно национализирована после ареста в 2003 г. ее владельца Михаила Ходорковского[43]. Привлекательная металлургическая и горнодобывающая отрасль почти целиком принадлежит частным лицам[44]. Путинское руководство твердо верит в преимущество частной собственности перед государственной для достижения экономической эффективности. Высочайшим приоритетом для режима в отношении частных собственников является гарантия того, что они продолжат поддерживать цепочки распределения ренты[45]. Политэкономическая система сегодняшней России по сути представляет собой систему управления рентой, в которой владельцы корпораций (олигархи),

---

42. Конечно, большинство наблюдателей как в России, так и за ее пределами также не смогли увидеть важность ресурсной ренты для экономики, тем самым переоценив потенциал конверсионных экономических реформ в трансформации страны.

43. Мы подчеркиваем, что дело «ЮКОСа» было исключительным. Популярное мнение о том, что Путин вел кампанию обратной национализации фирм и массового изъятия собственности у олигархов, ошибочно.

44. Преобладание ресурсных отраслей среди источников богатства частных собственников можно увидеть, изучив список богатейших россиян в журнале *Forbes*. Из сорока шести русских с личным состоянием свыше 2 млрд долл. в 2011 г. все, кроме трех, сделали свое состояние в нефтегазовом, горнодобывающем, металлургическом и сырьевом секторе. Источник: «200 богатейших бизнесменов России в 2011 г.», http://www.forbes.ru/rating/100-bogateishihbiznesmenov-rossii/2011 и «The World's Billionaires», http://www.forbes.com/wealth/billionaires/list.

45. Утверждение, которое содержится в этом предложении, отражает центральную проблему политической экономии в сегодняшней России, а именно: как заставить частные ресурсные компании делиться рентой в таких масштабах в рамках описанных здесь неформальных схем? Мы называем этот принудительный механизм «путинским рэкетом». См. Gaddy and Ickes (2011).

определенные государственные чиновники и губернаторы самых главных регионов находятся почти в одном и том же положении: все они являются «руководителями отделов управления рентой» в гигантском предприятии под названием Россия. Это система, целью которой является совмещение преимуществ стабильности (путем гарантии распределения ренты в пользу важнейших с социальной и политической точки зрения регионов, городов и заводов — широкого основания воронки) и эффективности (благодаря частной собственности в отраслях, генерирующих ренту, в которых поощряется максимизация прибыли и, следовательно, увеличение ренты).

Обязанность делиться рентой посредством поддержки производственных цепочек — центральная характеристика своеобразной российской версии рыночной экономики. Однако она также представляет собой ограничение эффективности в создании ренты. В нормальной рыночной экономике частная собственность основывается на надежном праве собственности и системе, которая дает собственникам как власть, так и стимулы для того, чтобы быть максимально эффективными за счет выбора оптимального расположения, ассортимента продукции, объема выпуска и режима производства, начиная с выбора поставщиков и партнеров. В российской экономике номинальные собственники компаний, работающих в ключевых отраслях, очень сильно ограничены во всех этих критически важных решениях, потому что обязаны подчиняться императиву сохранения цепочек распределения ренты. Поставщики материальных факторов производства заблокированы в этой цепи. Они связаны необходимостью поставлять свою электроэнергию, газ, сталь, алюминий и т.д., а также предоставлять услуги железнодорожных грузоперевозок и прочие услуги основным машиностроительным предприятиям. Это означает, что одна из основных характеристик системы — это уничтожение конкуренции среди поставщиков и независимого принятия решений компаниями, входящими в цепочку поставок.

Чтобы оценить, насколько хорошо развито понятие цепочки распределения ренты, посмотрим на заявления,

сделанные премьером Владимиром Путиным в апреле 2011 г., когда он представил планы будущего развития ключевого подсектора машиностроительной отрасли — энергетического машиностроения. Он сказал: «Нужно развивать не только систему долгосрочных контрактов между энергетическими компаниями и производителями оборудования, но как следует думать над системой долгосрочных контрактов по всей производственной цепочке, завязанной на энергомашиностроение, а это и поставщики топлива, и железорудной, и металлургической продукции» (Путин 2011).

Почему эта система раздела ренты не управляется формально, не включает одни только формальные налоги и прибыль, почему государство не изымает излишки ренты через налоги и не распределяет их населению по принципу справедливости? Это способствовало бы оптимальному развитию сектора с минимальными издержками. Это эффективно («эффективное решение») и конечно же было бы в интересах государства[46]. Мы покажем, почему этого не произошло и почему произойти не может.

Наше объяснение напрямую связано с невыполнением политической теоремы Коуза (ПТК)[47]. Политическая теорема Коуза гласит, что форма правления, как и рас-

---

46. Это решение было описано в Gaddy and Ickes (2002, 119–20) как «система L/T». Здесь имеет место приватизационная лотерея, в которой все достается победителю (L-распределение), в комбинации с последующими большими налогами на ресурсный сектор и перераспределением налоговых доходов: «L-распределение + прозрачный налог на „Газпром“».

47. В Acemoglu (2003, p. 621) ПТК объясняется следующим образом: «Согласно теореме Коуза если права собственности хорошо определены и транзакционные издержки отсутствуют, то экономические агенты будут договариваться с целью достижения эффективного результата вне зависимости от того, кому принадлежат права собственности на данные активы. Распространение этого рассуждения на политическую сферу предполагает, что политические и экономические транзакции создают сильную тенденцию к политикам и институтам, дающим лучшие результаты с учетом меняющихся запросов и требования обществ, независимо от того, кто или какая социальная группа владеет политической властью. Согласно этому подходу политические и институциональные различия не являются определяющим фактором различий в экономических результатах, потому что общества выбирают, по крайней мере приблизительно, политики и институты сообразно ситуации».

пределение прав собственности, не препятствует экономической эффективности. Асемоглу (2003) утверждает, что ПТК не выполняется из-за неспособности правительств брать на себя обязательства, необходимые для достижения эффективности в задачах межвременного распределения. В случае российской экономики, имеющей вид перевернутой воронки, ПТК просто не может выполняться. Крайнее неравноправие при распределении богатства создает фундаментальный риск для производителей ренты при любом изменении контроля над рентой. Допустим, Россия создала бы формальную, сильную, децентрализованную систему управления рентой. Тогда нынешние собственники были бы вынуждены купить контроль над правительством во избежание какого-либо последующего перераспределения. Следовательно, любое правительство, которое не хотело бы быть купленным, должно действовать с упреждением для того, чтобы ограничить политическую деятельность олигархов.

Эффективное решение может сработать только тогда, когда политическая власть изолирована от экономического богатства[48]. Эффективная реформа, защищающая права собственности, привела бы к массивной концентрации богатства из-за важности нефтегазовой ренты. Экономическая власть означает политическую власть. Поэтому режим взимания налогов с ренты не был бы устойчивым. Олигархи купили бы правительство и ограничили бы налогообложение, таким образом ограничив перераспределение и, следовательно, нарушив обязательство, необходимое для защиты прав собственности.

---

48. Можно предположить, что есть альтернативный вариант, а именно перераспределить акции нефтяной компании так, чтобы ими владела значительная часть населения, которая была бы заинтересована в защите прав собственности. Однако такое решение нарушает права собственности нынешних собственников. Более того, как такое перераспределение может произойти, если политическая власть находится сегодня в руках Путина и его союзников-олигархов? Именно об этой проблеме говорит Асемоглу (Acemoglu 2003). Концепция, предполагающая обещание крестьян заплатить помещикам после их освобождения, динамически непоследовательна. Когда крепостные получат землю, они не заплатят, как обещали. Помещикам это известно.

## Заключение

Генерация и распределение нефтегазовой ренты играет решающую роль в российской экономике. В отсутствие существенных структурных изменений так будет и в будущем. В заключение мы кратко рассмотрим те структурные изменения, которые были бы необходимы для снижения зависимости от нефтегазовой ренты.

Главная проблема, стоящая перед Россией, — это перевернутая экономическая воронка. До тех пор пока структура экономики будет сохранять такой характер, рента будет оставаться доминантой в экономической системе. Поэтому некоторые наблюдатели делают вывод о том, что России следует диверсифицировать структуру своей экономики — вывод, который, казалось бы, следует из нашего рассуждения. Важно, однако, внимательно отнестись к пониманию диверсификации.

В контексте нашей работы существует по меньшей мере две трактовки диверсификации. Первая — диверсификация производства. Это распространенная идея о том, что если удастся ускорить модернизацию обрабатывающего сектора, то будет производиться больше добавленной стоимости и вклад нефтегазового сектора в экономику уменьшится. Эта идея, скорее всего, — мечта, а зачастую и претензия на долю ренты. В экономической структуре, унаследованной от Советского Союза, рента направляется на сохранение, а не на модернизацию. Более того, перед Россией стоят препятствия (в Gaddy and Ickes 2013 мы называем их «медвежьими ловушками»), которые мешают осуществлению на первый взгляд разумных реформ в российском контексте. Эти «медвежьи ловушки» являются результатом особого структурного, местного и институционального наследия, обременяющего как физический, так и человеческий капитал. Следовательно, использование ренты для диверсификации производства, по всей вероятности, приведет лишь к усилению зависимости от ренты.

Второе понимание диверсификации относится к доходу. Учитывая важность ренты, а также подтвержденную зависимость величины ренты от очень волатильных цен на нефть, российский ВВП также весьма волатилен.

Резкие колебания дохода, однако, не способствуют благосостоянию, поскольку домохозяйства предпочитают модель потребления без резких скачков. Более того, в период высокой волатильности цен на нефть инвестиции в секторы, генерирующие ренту, также подвержены резким колебаниям прибыли. При низких ценах на нефть инвестиции, казавшиеся весьма прибыльными, могут стать нежизнеспособными. Это соображение имеет колоссальную важность, учитывая, что будущие российские запасы нефти и газа будут, скорее всего, открыты в еще менее гостеприимных районах, чем Западная Сибирь. Газ с полуострова Ямал и нефтегазовые запасы Восточной Сибири потребуют крупных инвестиций в инфраструктуру. Природный газ также требует инвестиций в трубопроводы[49], и эти инвестиции также имеют авансовый характер. При нестабильных ценах ожидание имеет ценность возможности альтернативного варианта (option value of waiting), т.е. инвестиции в будущие запасы могут быть отложены. Это не может быть хорошо для России.

Решение этих дилемм состоит в диверсификации дохода и потребления, и политическим инструментом для этого являются иностранные инвестиции: российская прибыль инвестируется за границей для диверсификации дохода и снижения его зависимости от колебания цен, а иностранные средства инвестируются в российский нефтегазовый сектор для участия в риске волатильности цен. Международное участие в риске — это подход, при котором выигрывает и Россия, и остальной мир[50].

Фундаментальные проблемы, стоящие перед Россией — это не нефть и газ, а структура, возникшая из обильной нефтегазовой ренты, а также действующая сегодня

---

49. Учитывая необходимость гарантировать поставки российского газа, много инвестиций направляют в альтернативные маршруты, такие как Северный поток, в обход традиционных трубопроводов, которые могут быть «взяты в заложники». Это приводит к повышенным объемам инвестиций при одном и том же объеме ренты. Это дорогостоящая программа страхования для защиты от «захвата заложников» транзитными странами.

50. См., например: Cosar, Ickes, and Tintelnot (2012), где в рамках откалиброванной двухстрановой модели показано, как финансовая интеграция может повысить благосостояние в России.

система управления рентой. Фундаментальная проблема заключается в том, что вы не можете реформировать структуру экономики до тех пор, пока не реформируете систему управления рентой. Необходимо разорвать связь между структурой генерации ренты и претензиями на долю ренты. Если бы эту связь можно было разорвать, Россия могла бы стать большой и холодной Норвегией. Самое трудное здесь — понять, как реформировать систему управления рентой в то время, когда нефтегазовая рента столь важна и по-прежнему остается перевернутая воронка.

## Библиография


Гурвич, Е. 2010. «Нефтегазовая рента в российской экономике». *Вопросы экономики* 11: 1–32.

Лукойл. 2010. Годовой отчет 2010. Доступен по адресу: http://www.lukoil.ru/materials/doc/AGSM_2011/%D0%93%D0%9E_2010_RUS.pdf.

Министерство финансов Российской Федерации. 2011. «Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», 8 июля, по ссылке: http://www.minfin.ru.

Путин, В. 2011. О мерах по развитию энергетического машиностроения в РФ, Санкт-Петербург, 8 апреля, по ссылке: http://archive.premier.gov.ru/eng/events/news/14796/.

——. 2012. Встреча со студентами высших образовательных учреждений Томска, 25 января, по ссылке: http://archive.premier.gov.ru/eng/events/news/17866/.

Acemoglu, Daron. 2003. "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics," *Journal of Comparative Economics* 31: 620–652.

Adelman, M. A. 1990. "Mineral Depletion, with Special Reference to Petroleum," *Review of Economics and Statistics* 72(1): 1–10.

Adelman, M. A. 1995. *The Genie out of the Bottle: World Oil since 1970*. Cambridge, MA: MIT Press.

Auty, R. M., and A. H. Gelb. 2001. "Political Economy of Resource-Abundant States." In *Resource Abundance and Economic Development*, ed. R. M. Auty. New York: Oxford University Press, 126–146.

Campbell, Robert W. 1968. *The Economics of Soviet Oil and Gas*. Washington, DC: Resources for the Future.

Cosar, Kerem, Barry W. Ickes, and Felix Tintelnot. 2012. "Oil Price Volatility and the Gains from Financial Integration," CRIFES at the Pennsylvania State University, March.

Desai, Mihir A., Alexander Dyck, and Luigi Zingales. 2007. "Theft and Taxes," *Journal of Financial Economics* 84: 591–623.

Gaddy, Clifford G. 1996. *The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Gaddy, Clifford G., and Barry W. Ickes. 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

——. 2005. "Resource Rents and the Russian Economy," *Eurasian Geography and Economics* 46(8): 559–83.

——. 2011. "Putin's Protection Racket." In *From Soviet Plans to Russian Reality*, ed. Iikka Korhonen and Laura Solanko. Helsinki: WSOYpro Oy.

——. 2013. *Bear Traps on Russia's Road to Modernization*. New York: Routledge.

Grace, John D. 2005. *Russian Oil Supply: Performance and Prospects*. New York: Oxford University Press.

Gregory, Paul R. 1994. *Before Command: An Economic History of Russia from Emancipation to the First Five-Year Plan*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Grossman, Gregory. 1983. "Economics of Virtuous Haste: A View of Soviet Industrialization and Institutions." In *Marxism, Central Planning, and the Soviet Economy: Economic Essays in Honor of Alexander Erlich*, ed. P. Desai. Cambridge, MA: MIT Press, 198–216.

Gustafson, Thane. 1989. *Crisis amid Plenty: The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

——. 2012. *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hotelling, Harold. 1931. "The Economics of Exhaustible Resources." *Journal of Political Economy* 39(2): 137–75.

INDEM Foundation. 2005. "Diagnostics of Corruption in Russia, 2001–2005," available at http://www.indem.ru/en/publicat/corr5720.htm.

Kotkin, Stephen. 2001. *Armageddon Averted*. New York: Oxford University Press.

Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD Development Centre.

Markandya, Anil, and Alina Averchenkova. 2001. "Reforming a Large Resource-Abundant Transition Economy: Russia." In *Resource Abundance and Economic Development*, edited by R. M. Auty. New York: Oxford University Press, 277–295.

OECD (Organisation for Economic Co-operation Development). 2002. OECD *Economic Survey: Russian Federation 2002*. Paris: OECD.

Ofer, Gur. 1987. "Soviet Economic Growth: 1928–1985," *Journal of Economic Literature* 25(4): 1767–1833.

Sagers, Matthew J. 1987. "Oil Production Costs in the USSR." In *PlanEcon Long-Term Energy Outlook*. Washington, DC: PlanEcon, 43–54.

Tarr, David, and Peter Thomson. 2003. "The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas," World Bank, July 19.

# ГЛАВА 14

ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ
И АРИЛД МУ

# Российский нефтяной сектор

За последние несколько лет был проведен ряд комплексных исследований советской и российской нефтяной промышленности. Часть из них была посвящена анализу роли нефтяного сектора в экономике в целом[1]. В других он рассматривался как поле битвы за политические реформы и оплот власти для конкурирующих элит[2]. В центре внимания третьих находились проблемы поставок энергетических ресурсов из России[3]. Мы отчасти затрагиваем все эти вопросы, но предметом данной главы является динамика отношений между ресурсной базой, институтами и регуляторами, а также эволюция структуры нефтяной отрасли в постсоветский период.

---

1. Анализируя положение дел в российском нефтяном секторе, М. Эллман уделяет особое внимание так называемому ресурсному проклятию (Ellman 2006). П. Джонс Луонг и Э. Вейнталь предлагают более формальный анализ, а также проводят сравнение бывших советских республик с точки зрения наличия природных ресурсов (Jones Luong and Weinthal 2010). По мнению исследователей, эффективность соответствующей политики зависит от преобладающей в нефтяном секторе формы собственности.
2. Если исследование Т. Густафсона охватывает советский период (Gustafson 1989), то в книге под редакцией Д. Лейна рассматривается развитие сектора в 1990-е гг. (Lane 1999).
3. Тщательный анализ истории и организации советского энергетического сектора содержится в работе Л. Динеса и Т. Шабада (Dienes and Shabad 1979). Э. Хьюитт уделяет основное внимание развитию энергетического кризиса в СССР и его политическим последствиям (Hewett 1984). В журнале *Eurasian Geography and Economics* было опубликовано несколько статей, авторы которых (прежде всего, М. Сейгерс) рассматривают географию российских энергетических отраслей и направления развития производства энергоносителей. См., напр.: Sagers (2006). Дж. Грейс предлагает подробный, в значительной мере технический анализ российской нефтяной промышленности (Grace 2005).

В любой стране институциональная структура нефтяного сектора создается и развивается под влиянием широкого комплекса природных, экономических, исторических и политических факторов. Она включает в себя нормы и правила, структурирующие экономические взаимоотношения в картографировании, разведке, добыче, транспортировке и переработке углеводородов. По сравнению с другими секторами промышленности, сектор добычи и переработки нефти характеризуется относительно крупными масштабами, высоким уровнем концентрации и вертикальной интеграцией. Как правило, важную роль в нем играет государство, не только учреждающее те или иные институты, но и принимающее решения о развитии сектора. Активы сектора, такие как скважины, трубопроводы и перерабатывающие предприятия, высокоспециализированы. Неудивительно, что производственная цепочка характеризуется устойчивыми сильными технологическими связями. Некоторые виды деятельности в этом секторе, например транспортировка нефти по трубопроводам, относятся к числу естественных монополий (как правило, строительство параллельных трубопроводов неэффективно). Кроме того, разработка гигантских нефтяных месторождений сопровождается действием фактора «экономии от масштаба», что обеспечивает получение колоссальной ресурсной ренты. В этих случаях важнейшую регулятивную роль играет государство, так как оно должно гарантировать третьим сторонам доступ к инфраструктуре и находить решения других проблем, которые не всегда устраняются посредством рыночной конкуренции. В частности, государство может, в определенных рамках, устанавливать контроль над теми или иными ценами и тарифами.

С точки зрения организации отрасли, в общем случае, причинные связи направлены слева направо (см. рис. 14.1). Например, в случае истощения ресурсной базы мы можем ожидать либерализации доступа к ресурсам, что будет способствовать появлению компаний новых типов, а также более устойчивому развитию сектора в долгосрочном периоде (в связи с расширением возможностей для реализации инновационно-предпринимательского потенциала бизнес-среды). Впрочем, в реальной

РИС. 14.1. Ресурсы, институты и отраслевая структура: теоретическая направленность причинно-следственных связей

действительности все обстоит не так просто. Созданные в определенный период времени институты могут оказаться настолько сильными, что они сохраняются даже в случае исчезновения исходных причин для их возникновения и существования.

## Сектор добычи и переработки нефти в советский период

### Нефтяная промышленность в условиях централизованного планирования

Советский сектор добычи и переработки нефти функционировал в соответствии с основными принципами централизованно планируемой экономики:

- государственная собственность на все активы — как на скрытые в недрах земли, так и на сооружения и оборудование для их добычи, подготовки, транспортировки;
- развитие, определяемое в большей степени предложением, а не спросом (в рамках процедур планирования пропорций развития экономики страны);
- плановое распределение ресурсов (включая выбор проектов и оборудования, передача по цепочке добытых из недр углеводородов);
- доминирование в долгосрочном развитии сектора политических приоритетов.

Если быть более точным, то:

- Организация сектора добычи и переработки нефти носила функциональный характер; в нем были созда-

ны отдельные субъекты хозяйствования, ответственные за разведку, добычу, переработку и распределение нефти и нефтепродуктов. Это означает, что горизонтальная интеграция всех субъектов, специализирующихся на выполнении определенных видов деятельности, осуществлялась только в рамках отдельной отрасли или министерства (или — начиная с середины 80-х гг. прошлого столетия — Бюро Совета министров СССР по топливно-энергетическому комплексу).

- Государство обладало монополией на продажу нефтепродуктов на внутреннем и внешнем рынках.
- Выполнение плана в рамках отдельных его структурных элементов оценивалось на основе натуральных или валовых стоимостных показателей (объем добычи, метраж проходки скважины, объем «освоенных» инвестиций и т. д.). Чисто экономические показатели рассматривались как второстепенные или не применялись вовсе (рентабельность, производительность труда, фондоотдача и проч.).
- Все финансовые ресурсы были включены в систему государственных финансов.

Важнейшим следствием этих характеристик был устойчивый дисбаланс между различными связями в технологической цепочке. Отдельные виды деятельности развивались в соответствии с получаемыми сверху указаниями и планами, которые далеко не всегда были согласованы друг с другом. В системе отсутствовал механизм быстрой передачи информации (что характерно для рыночно ориентированных структур управления). Отрасль характеризовалась прерывистыми и занимавшими длительное время процессами согласования и принятия решений. К тому же логика системы подталкивала к непрерывному наращиванию производственного потенциала и инвестиций.

Очевидно, что в централизованной плановой экономике экономические вопросы находились в тени показателей натурального объема производства (см. главу 3 настоящей книги). Производственные предприятия вели свою деятельность в условиях «мягких бюджетных ограничений» (Kornai 1980). Имеется в виду, что для достижения плановых целей организации в случае необходи-

мости могли выходить за пределы денежных бюджетных ограничений. Более того, в отраслях, имевших большое стратегическое и политическое значение, таких как нефтяная промышленность, бюджетные ограничения были существенно мягче, чем в других. Впоследствии первоначальные капитальные затраты, равно как и издержки в целом, могли рассматриваться не как нечто подлежащее минимизации, а как активы отдельной организации, поскольку высокие издержки подразумевали ее огромную важность. Особенно ценными в этом отношении были показатели занятости, определявшие социальный, а значит и политический вес организации.

Поскольку цены и издержки далеко не всегда отражали относительную редкость, задача справедливой оценки эффективности отрасли была весьма непростой (если не неразрешимой), тем более что часть важнейших статей издержек вообще не учитывалась. Например, в 1980-х гг. многие республики СССР оказывали так называемую шефскую помощь различным проектам по развитию Западной Сибири. Затраты, которые они при этом несли, не учитывались в общих издержках нефтяной промышленности. Последствия искажения экономических реалий дают о себе знать и в наши дни, так как значительная часть основных фондов и ресурсная база создавались в соответствии с логикой прежней экономической системы.

Мягкость бюджетных ограничений контрастировала с жесткостью административных ограничений деятельности организаций. Решения по всем важным вопросам принимались централизованно. Но в реальной действительности формальная командная система дополнялась, а в некоторых случаях и оттеснялась на второй план системой вертикальных переговоров.

Ключевой чертой институциональной структуры сектора добычи и переработки нефти была разработка специфических для СССР технологических методов и материальных активов, начиная со способов добычи (во всем мире широко использовалось роторное бурение, а в СССР — турбобурение)[4] и заканчивая техноло-

4. Chandler (2000). См. также: Campbell (1976). В обеих книгах содержатся ценные выводы о взаимосвязях технологий и экономической системы.

гиями переработки нефти и системой распределения. Система трубопроводов проектировалась и создавалась в основном как древовидная структура (в противоположность круговой или сеточной структуре), когда промысловые, а затем и межпромысловые трубопроводы обеспечивают поставку нефти в магистральные трубопроводы. В рыночной экономике это привело бы к ограничению конкуренции между различными поставщиками нефти в пунктах ее реализации. Данная практика также предполагала, что в трубопроводах происходит смешение нефти разных по качеству ее сортов. Тем самым в последующем усложнялся процесс переработки нефти, что также было связано с ориентацией на широкое использование топочного мазута. Нефтепереработка концентрировалась на крупных производственных комплексах. До 1990 г. на всей территории СССР к востоку от Урала, например, насчитывалось всего 5 нефтеперерабатывающих предприятий (в Омске, Ачинске, Ангарске, Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре).

## Развитие ресурсной базы

В СССР была создана огромная по масштабам деятельности геологическая служба. В 1950-х гг. половина геологов мира была сосредоточена в СССР (Graham, 1998). В 1950–1960 гг. перед геологией как профессией открылись новые возможности. Типичный геолог прошлого — это человек с молотком в руке, передвигающийся на лошади в сопровождении проводников из числа местных жителей. Ему на смену пришли люди, «вооруженные» разнообразными научными знаниями, оснащенные современным оборудованием и передвижными буровыми установками. Все чаще в качестве средства передвижения использовался вертолет. В СССР это был активный период открытий новых месторождений нефти и природного газа на территории от Украины до Западной Сибири.

Геологические изыскания, картирование и разведка представляют собой различные стадии открытия месторождений полезных ископаемых. На каждой из них производится оценка ресурсной базы, различающаяся с точки зрения детализации и глубины иссле-

дования. Окончательное впечатление может быть получено только после того, как на новом месторождении начинается пробная добыча. В СССР была разработана собственная система классификации запасов полезных ископаемых. Основная ее особенность состояла в проведении различия между уровнями детализации изысканий полезных ископаемых и получаемых на их основе оценок запасов. В процессе выработки решения принимались во внимание и экономические соображения, но в самой приблизительной форме. Например, крупным месторождениям с более низкими удельными издержками отдавалось предпочтение перед средними и небольшими месторождениями (действие фактора «экономии от масштаба»).

Если ответственность за геологическое изучение была возложена на АН СССР, то главная задача министерства геологии состояла в поиске и разведке месторождений полезных ископаемых промышленного значения. Министерства нефтяной и газовой промышленности, в свою очередь, отвечали за процесс вовлечения месторождений в эксплуатацию и последующую промышленную добычу углеводородов (собственно строительством объектов производственного значения на месторождениях занималось отдельное министерство — Миннефтегазстрой). Но данный механизм (цепочка распределения ответственности) функционировал отнюдь не гладко. Нередко предприятия министерства геологии наращивали разведку в непосредственной близости от уже открытых месторождений и создавали для этого значительные мощности для поисково-разведочного бурения, в то время как организации, подчинявшиеся министерствам нефтяной и газовой промышленности, не имели возможности начать эксплуатационное бурение в непосредственной близости на уже подготовленных к разработке объектах, поскольку не располагали необходимыми для этого производственными ресурсами (в частности, достаточным парком буровых станков). Данная практика стала одной из важнейших причин первого крупномасштабного кризиса, разразившегося в советской нефтяной промышленности в первой половине 1980-х гг.

## Разработка месторождений

Подробный анализ освоения нефтяных месторождений в СССР, прежде всего, западносибирских, представлен в книге Дж. Грейса (Grace 2005). Как подчеркивает автор, несмотря на то что СССР удалось выйти на первое место в мире по добыче нефти, этот успех дался дорогой ценой. К тому же он сопровождался долгосрочными негативными последствиями. Наиважнейшая цель увеличения объема добычи заставляла закрывать глаза на все остальные соображения, а структура командной экономики позволяла эффективно скрывать реальные издержки. Согласно внешним оценкам, на пике добычи в СССР истинные предельные издержки добычи в расчете на баррель превышали мировую рыночную цену нефти. Дополнительные издержки, осознание которых пришло со временем, заключались и в ущербе, наносимом месторождениям. Дело в том, что для повышения степени извлечения нефти советские нефтяники изначально использовали метод с воздействием на пласт, предусматривавший нагнетание в него воды. Применение подобных методов на ранних стадиях промышленной эксплуатации означало сокращение объема добычи на протяжении всего жизненного цикла месторождения по сравнению с тем, какой объем можно было бы добыть, если бы при освоении месторождения учитывались долгосрочные эффекты методов добычи. Извлечение богатств недр Западной Сибири потребовало огромных и человеческих затрат. Нефтедобыча относится к числу наиболее трудоемких отраслей. В новые поселки и города региона должны были переехать миллионы рабочих и членов их семей. Впоследствии реструктуризация отрасли с целью сокращения издержек привела к тому, что значительная часть рабочей силы была уволена, что повлекло за собой новые социальные проблемы. И наконец, в процессе эксплуатации месторождений нефти уделялось недостаточное внимание вопросам защиты окружающей среды. Наиболее серьезной проблемой стало загрязнение грунтовых вод.

С течением времени исчезла возможность компенсации роста затрат даже существенным увеличением ин-

вестиций, что неизбежно привело к падению добычи. К 1980 г. с ресурсной базы Западной Сибири были сняты все имевшиеся в ней «сливки». По мере истощения гигантских месторождений предприятия отрасли были вынуждены переходить к освоению и эксплуатации более скромных по размерам запасов месторождений и инвестиционный кризис в отрасли стал очевидным для всех (см. Slavkina 2007). Однако это не следует считать простым кризисом из-за нехватки капиталовложений. Мы считаем кризис в отрасли неизбежным результатом действия политических приоритетов в рамках командной экономики, ориентированных на ускоренный рост добычи углеводородов (к чему подталкивала также и экономическая ситуация — особенно в 1980-е гг.).

## Организация нефтяной промышленности в СССР

В процессе развития советская нефтяная промышленность прошла несколько этапов реорганизации, направленной на поиск наиболее подходящей связи между производственными единицами и центральными органами планирования и управления. Производственные единицы непосредственно подчинялись вышестоящим административным органам. По мере увеличения технологической сложности, количество обрабатываемой информации стало превышать возможности центрального аппарата. Поэтому была проведена определенная децентрализация, хотя важнейшие рычаги контроля по-прежнему оставались за центром. В 1965 г. правительство СССР приняло решение о создании производственных объединений, определявшихся как интегрированные производственные комплексы и включавших в себя предприятия и структурные подразделения, ответственные за выполнение специфических видов производственной деятельности.

Производственные объединения служили новой бюрократической надстройкой в рамках отраслевой системы управления, как правило, на определенной территории. Таким образом, они сочетали в себе два управленческих принципа плановой экономики — отраслевой

и территориальный. Одновременно было сокращено количество плановых показателей, устанавливавшихся министерствами. Во многих отраслях, включая нефтяную, производственные объединения стали влиятельными посредниками между производством и центральной администрацией.

В то же время с точки зрения своего статуса и роли производственные объединения оставались в двусмысленном положении. С одной стороны они были наделены полномочиями по управлению и координации деятельности нижестоящих подразделений. С другой стороны они сами пользовались статусом предприятия (юридического лица) и их отношения с другими предприятиями регулировались Гражданским кодексом и хозяйственным законодательством. Данная надстройка узурпировала статус и функции реальных производственных предприятий. После того как в нефтяной отрасли начались глубокие реформы, такая двойственность стала представлять проблему.

Некоторые из ключевых вопросов отрасли были неподконтрольны не только производственным объединениям, но и министерству. Ни первые, ни второе не определяли инвестиционную политику — будут ли осваиваться новые месторождения или будут приняты новые схемы разработки (или доразработки) крупных залежей углеводородов, вовлеченных в процесс освоения ранее. И производственные объединения, и министерство утрачивали контроль над сырой нефтью сразу после того, как она передавалась в ведение Главтранснефти (система магистральных трубопроводов). Эти вопросы рассматривались как часть «общегосударственного хозяйственного плана» и соответствующие решения принимались высшей властью.

Начатые в середине 1970-х гг. новые реформы способствовали упрочению позиций производственных объединений за счет предприятий нефтяной отрасли, осуществлявших реальную производственную деятельность. В сфере добычи нефти и попутного природного газа к ним относились нефтегазодобывающие управления (НГДУ), в бурении скважин — управления буровых работ (УБР). Деятельность по обслуживанию и ремонту оборудования и скважин была отделена от основной до-

бычи и сосредоточена в специализированных подразделениях, прямо подчинявшихся производственным объединениям. Организации, непосредственно осуществлявшие добычу нефти и природного газа, лишились своей относительной независимости, и часть их функций была передана производственным объединениям. Последние превратились в крупные производственные предприятия по добыче нефти и природного газа (ПО «Сибнефтегазпереработка» — «предшественник» ОАО «СИБУР»).

## Попытки реформ, предпринимавшиеся в конце советского периода

На состояние нефтяного сектора, несомненно, влияли и попытки проведения общей экономической реформы, осуществлявшиеся во время перестройки, инициатором которой был М. С. Горбачев. Наиболее сильное воздействие на отрасль в этом отношении оказал «Закон о государственных предприятиях», принятый в 1987 г. Ключевым элементом реформы было перенесение центра тяжести с министерств на предприятия (объединения), что предполагало расширение их прав и их определенную независимость. В основу закона была положена идея, в соответствии с которой предоставление государственным предприятиям большей свободы и возложение на них большей ответственности приведет к ужесточению бюджетных ограничений. Однако в нефтяном секторе было не совсем понятно, какие субъекты хозяйствования подпадают под определение государственных предприятий, на которые распространялось действие нового закона. Последний, в частности, никак не отвечал на вопросы о статусе и ответственности управлений по нефтегазодобыче, которые по своей природе были не чем иным, как бюрократическими «надстройками». Они значительно отличались от реальных предприятий, функции которых состояли в добыче углеводородов и осуществлении ремонта скважин и оборудования. Важность этой проблемы определялась тем, что официальная цель введения закона состояла во внедрении хозяйственного расчета и самофинансирования (не столько за счет собственных средств, сколь-

ко в рамках собственной финансовой компетенции государственных предприятий). Тем не менее основное содержание закона состояло в сохранении положения о ведущей роли производственных объединений, которые противопоставлялись организациям, осуществлявшим основное производство.

В политических дебатах понятие «производственное объединение» использовалось как символ отрицательных сторон советской экономической системы. Когда в 1991 г. в Российской Федерации был принят «Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности» в нем ни словом не упоминались производственные объединения. Внезапно казавшиеся всемогущими «производственные объединения» лишились правовой основы своего существования. Некоторые управления по нефтегазодобыче воспользовались моментом, чтобы поднять вопрос о незаконности производственных объединений и попытались получить полную экономическую и правовую самостоятельность. Со схожими заявлениями, направленными против объединений, выступили местные органы власти, выбравшие интересный способ действий: они отказывались регистрировать производственные объединения как законные субъекты хозяйствования. С этой проблемой столкнулось, например, крупнейшее в СССР производственное объединение «Нижневартовскнефтегаз». Если в 1989 г. добыча нефти в объединении составила 112,9 млн т, то через год ее объем снизился до 79,4 млн т, что отражало не только общий спад объема добычи, но и распад объединения[5]. Сторонники данного подхода рассматривали нефтегазодобывающие управления (НГДУ) как стержневые хозяйственные единицы реформируемого нефтяного сектора, наравне с совместными предприятиями — формой, введенной в соответствии с принятым в 1987 г. «Законом о совместных предприятиях». Эти субъекты хозяйствования могли об-

5. Часть добычи осуществляли совместные предприятия, созданные в 1988 г. Пик добычи «Нижневартовскнефтегаза» пришелся на 1980 г. и составил 158,8 млн т, что превышало объем добычи любой самой крупной многонациональной компании. *Нефтяная и газовая промышленность* СССР, 1989 г. и 1990 г., Москва: Всероссийский научно-исследовательский институт организации, управления и экономики нефтегазовой промышленности (ВНИИОЭНП), 1990, 1991; Коряков (2012).

разовать основу для ряда нефтяных компаний различных размеров и специализации.

Еще одним направлением реформирования отрасли была реструктуризация на основе сохранения полного контроля со стороны государства в рамках возможного подхода, основывавшегося на вертикальной интеграции. В этом свете как новую концепцию следует рассматривать и учреждение таких государственных «концернов», как «Газпром» и «Лукойл». Кроме того, в целях улучшения горизонтальной интеграции внутри сектора были созданы межотраслевые научно-технические комплексы (МНТК — в нефтяной промышленности РМНТК «Нефтеотдача»). Но все эти попытки не приводили к успеху до тех пор, пока сохранялись основные черты плановой экономики. Трансакционные издержки, ассоциировавшиеся с усилиями по координации, превышали любые положительные эффекты организационных инноваций.

В переходный период 1988–1991 гг. наиболее серьезные проблемы были связаны с сохранением твердых цен на сырую нефть, в то время как цены на используемые материально-технические ресурсы и услуги были либерализованы. Эксперименты с контрактными ценами на некоторую часть нефти и выделение ограниченно рыночных сегментов оказались контрпродуктивными. Финансовые ресурсы перетекали из добычи нефти, цены на которую были ограничены административно, в негосударственный сектор, который в то время состоял из кооперативов с относительно свободным ценообразованием. Усилия по частичной реорганизации никак не координировались с созданием нового механизма управления минерально-сырьевыми ресурсами. Данная проблема остается нерешенной и в наши дни (см. обсуждение ниже). Все это привело к снижению и степени извлечения нефти (КИН — коэффициент извлечения нефти) и принятию решений, отрицательно отразившихся на долгосрочном потенциале месторождений нефти (широкое применение сверхинтенсивных систем гидроразрыва пласта — в ряде случаев, начиная с самых первых дней разработки вновь вводимых месторождений).

Институциональное сражение в конечном счете завершилось в пользу производственных объединений,

восстановленных в качестве государственных предприятий, что стало отправной точкой для реальных реформ[6].

## Создание вертикально интегрированных нефтяных компаний

Радикальные институциональные изменения начались только в 1992 г. Основная черта реорганизации отрасли состояла в создании вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), объединивших различные звенья технологической цепочки, в прошлом находившиеся в ведении различных министерств. Первоначальная цель состояла в создании финансово устойчивых структур, способных конкурировать с международными нефтяными компаниями. Государство стремилось сохранить принцип «интегрированного производственного и технологического комплекса» и в то же самое время сформировать 10–12 российских ВИНК (схожих с компаниями *Shell* или BP), что позволило бы создать в секторе основу «конкурентной внешней среды»[7].

Первые три ВИНК — «Лукойл», «ЮКОСс» и «Сургутнефтегаз» — были учреждены в соответствии с указом президента России от 17 ноября 1992 г. как холдинговые компании на основе уже существовавших производственных объединений[8]. Четвертая компания,

---

6. Распоряжение правительства РСФСР от 23 декабря 1991 г., № 182-р «О преобразовании объединений и предприятий топливно-энергетического комплекса в холдинговые компании», доступно по адресу: http://infopravo.by.ru/fed1991/ch01/akt10196.shtm; указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 «Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества», доступно по адресу: http://infopravo.by.ru/fed1992/ch02/akt12359.shtm.

7. Цитируется одно из периодически повторявшихся заявлений, звучавших в дискуссиях о реформах в нефтяном секторе. Типичными были, например, напряженные дебаты, организованные Тюменским областным советом (в то время им руководил будущий министр топлива и энергетики России Ю. К. Шафраник), активным участником которых был один из авторов этой главы.

8. Указ президента России «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» от 17 ноября 1992 г. №1403, доступно по адресу: http://infopravo.by.ru/fed1992/ch01/akt10942.shtm.

«Роснефть», должна была функционировать как государственный холдинг, объединявший остальные предприятия нефтяной отрасли, и управлять ими до тех пор, пока в соответствии с графиком они не войдут в другие, создаваемые впоследствии новые ВИНК. Все дочерние предприятия новых ВИНК должны были преобразовываться в акционерные компании, 38% акций которых принадлежали бы холдинговым компаниям. Отношения между холдингами и дочерними компаниями описывались в указе как преимущественно финансовые.

Предусматривалось, что в течение трех лет бóльшая часть голосующих акций будет оставаться у государства. Остальные акции должны были либо выставляться на торги на так называемых инвестиционных аукционах, либо обмениваться на приватизационные ваучеры, принадлежавшие работникам или населению в регионах добычи нефти.

Предполагалось, что в данной ситуации решающее влияние на операции вновь созданных ВИНК будут оказывать федеральные власти. Это впечатление усиливалось благодаря положению, в соответствии с которым федеральному правительству предоставлялись полномочия по назначению директоров этих компаний, и условию, в соответствии с которым кандидатуры членов советов директоров должны были согласовываться в органах государственной власти.

В общем, в соответствии с указом президента России структура отрасли должна была выглядеть следующим образом: холдинги контролируются центральными властями, а субъектам хозяйствования более низких уровней предоставляется значительная свобода для маневра в рамках структуры холдинговых компаний, которым они принадлежат. Наряду с реструктуризацией отрасли, важнейшей целью реформы нефтяного сектора была приватизация. Заранее было понятно, что «оставшиеся части государственной отрасли будут преобразованы и приобретут новые формы собственности» (Kryukov and Moe 1992) в рамках не упорядоченного процесса, но спонтанной приватизации, осуществляемой в правовом и политическом вакууме. На «игровой площадке» появились новые игроки — регионы, региональные руководители, банки и торговые компании. Новые вла-

дельцы вынуждены были защищать свои активы, используя такую форму собственности, как акционерные компании, и организационную форму вертикально интегрированных субъектов хозяйствования. В течение нескольких лет количество вертикально интегрированных компаний увеличилось до восемнадцати.

Многие из возникавших в нефтяном секторе субъектов хозяйствования ориентировались, прежде всего, на погоню за ресурсной рентой и использование в своих интересах противоречивой системы ценообразования. Они не жалели сил для того, чтобы получить доступ к экспортной инфраструктуре, трубопроводам и терминалам, поскольку следствием распада СССР стало ограничение возможностей использования этих активов. Значительное различие внутренних и мировых цен позволяло извлекать огромную по величине ренту. В то же время у игроков не было стимулов вкладывать полученную ренту в производство, поскольку было не понятно, кто будет контролировать эти активы в долгосрочном периоде. Количество простаивающих скважин увеличивалось, следствием чего стал резкий спад добычи. Доходы же от экспорта нефти стали основой для новых финансовых субъектов хозяйствования.

## Разгосударствление и приватизация 1990-х годов

Вскоре компании, образованные в 1992 г. как финансово-промышленные холдинги, превратились в интегрированные корпорации. Холдинговые компании не только осуществляли стратегическое планирование и финансовую деятельность, но и взяли на себя финансовый и промышленный менеджмент всех своих дочерних компаний, что во многом напоминало сильное централизованное управление времен советской экономики (Kryukov 1998). Холдинговые компании попытались управлять всеми хозяйственными трансакциями и организовать все технологические отношения в рамках собственной структуры — то есть интернализировать их.

Новые компании не только объединили все звенья цепочки добычи нефти, но и контролировали большое количество месторождений, перерабатывающих предприятий, инфраструктуру (трубопроводы), проектные

институты, буровые организации и торговые структуры. Это способствовало стабильной деятельности и повышению степени предсказуемости; в то же время отсутствие конкурентной среды означало, что новые структуры воспроизводили неэффективную систему управления плановой экономики и в значительной степени затрудняли хозяйственную деятельность компаний, не входивших в эти вертикальные структуры.

Несмотря на то что первоначально нефтяные компании были приватизированы своими собственными работниками, в действительности контроль над ними быстро перешел к менеджменту, использовавшему различные механизмы скупки или по крайней мере установления контроля над приватизационными ваучерами, изначально принадлежавшими рабочим. Например, в то время одной из самых распространенных и трудных проблем были несвоевременные выплаты заработной платы. Во многих случаях рабочие, получавшие честно заработанные ими деньги со значительными задержками или вообще лишавшиеся средств, вынуждены были продавать свои ваучеры со значительными скидками. В некоторых случаях условием получения рабочими заработной платы была продажа ваучеров менеджменту компаний (Клейнер 2001).

Привкус горечи от такого рода манипуляций сохранился до настоящего времени. Первоначальная приватизация нефтяной промышленности не соответствовала требованиям свободного рынка. Контроль над компаниями передавался тем, кто предлагал за них наибольшие суммы денег, или тем, кто имел возможность предложить государству наилучшие в различных отношениях условия сделки. Как правило, его получали инсайдеры компаний или те, кто имел в своем распоряжении «административный ресурс».

Вторая стадия приватизации, так называемые залоговые аукционы, пришлась на 1995–1996 гг. Данная схема предусматривала, что принадлежавшие государству акции компаний выставлялись на аукционы в основном в качестве залога за предоставляемые кредиты и передавались в доверительное управление на ограниченный срок. В результате государство получало необходимые ему денежные средства и имело право обратного выку-

па акции по окончании трастового периода. В то же время финансовое положение государства не позволяло ему следовать этому сценарию и компании уходили с торгов новым постоянным владельцам, которыми становились те же самые банки, что осуществляли доверительное управление компаниями, или аффилированные с ними лица или организации[9]. По-видимому, результаты большинства (если не всех) аукционов были заранее известны, а их победители пользовались поддержкой высшей государственной власти России.

После того как нефтяные компании перешли в собственность финансовых институтов, руководящие позиции в них заняли менеджеры с финансовой/коммерческой ориентацией, что привело к изменению стратегических планов. Если раньше в центре внимания компаний находились вопросы добычи, вопросы производства, то теперь основное внимание уделялось максимизации прибыли и повышению доходности. Для достижения этих целей новые менеджеры компаний были готовы идти на трудные и непопулярные действия, сокращение персонала и избавление от социальной инфраструктуры (жилищное хозяйство, школы, больницы), которая в прошлом находилась в ведении отрасли. Что еще более важно, головные холдинговые компании усиливали свой контроль над дочерними структурами, вытесняя миноритарных акционеров. В отличие от первого периода приватизации, банки и их владельцы внедрили новый внешний механизм контроля над деятельностью компаний, осуществлявших добычу углеводородного сырья.

## Структура отрасли в наши дни

Примечательной чертой многих современных российских компаний является непрозрачная структура собственности. Узнать о том, какая группа собственников контролирует ту или иную компанию, можно только из публикуемой в СМИ отрывочной информации.

---

9. См.: Kryukov and Moe (1999). Здесь же содержится обширная дискуссия относительно применения залоговых аукционов и последующей приватизации российских нефтяных компаний.

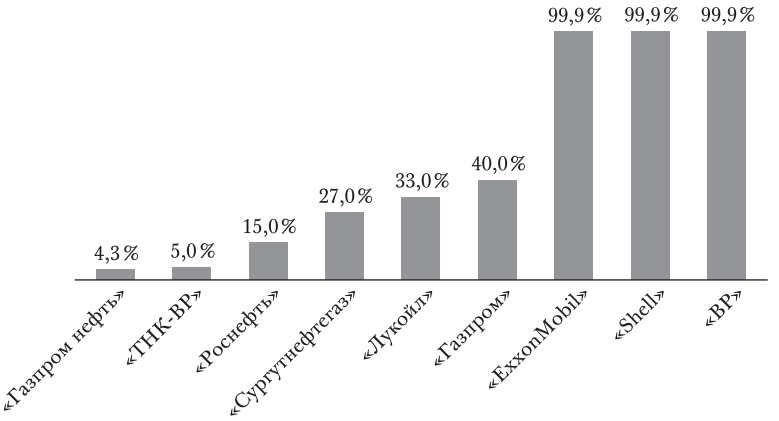



РИС. 14.2. Свободно обращающиеся акции российских и крупнейших международных компаний (в % от общего количества акций)

Источник: Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ) по данным годовых и финансовых отчетов компаний (2008).

Во многих компаниях блокирующие пакеты акций (25% и более акционерного капитала) принадлежат небольшим группам частных лиц (см. примеры ниже). Доля публично торгуемых акций российских нефтяных компаний составляет менее 50% от общего их объема. Данный показатель значительно ниже, чем у крупных многонациональных компаний (рис. 14.2).

Небольшая доля торгуемых акций означает снижение привлекательности инвестиций в компанию для миноритарных акционеров, отчасти из-за высокой вероятности манипуляций с ее ценными бумагами. Более того, на российских биржах торгуются акции лишь немногих российских нефтяных компаний.

- Например, на судебном процессе по делу против руководства компании «ЮКОС» в соответствии с представленной ею информацией выяснилось, что она контролировалась группой «Менатеп» через дочерние компании *Hulley Enterprises* (60,24%) и *Yukos Universal* (0,54%). В число других акционеров входил, в частности, *Veteran Petroleum* (фонд, учрежденный для оказания поддержки ветеранам «ЮКОСа»). Группа «Менатеп»,

в свою очередь, контролировалась шестью частными лицами. Наибольший пакет акций (9,5%) принадлежал М.Б. Ходорковскому. Кроме того, он был бенефициаром схемы, позволявшей ему контролировать через специальный доверительный холдинг еще 50% акций группы «Менатеп». В случае смерти Ходорковского или возникновения обстоятельств непреодолимой силы контроль над этими акциями должен был быть передан другому, заранее определенному акционеру[10].

- Прежде чем «Сибнефть» была поглощена «Газпромом», она принадлежала учредителям нефтяной компании — Р.А. Абрамовичу, Е.М. Швидлеру и В.А. Ойфу. По данным информационного агентства «Росбизнесконсалтинг», по состоянию на март 2004 г. они владели 92% акций компании. На долю Абрамовича приходилось 55–60% акций[11].
- Как и в других нефтяных компаниях, структура собственности в «Сургутнефтегазе» укрыта за плохо проницаемой завесой. Согласно аналитическим данным, почерпнутым в средствах массовой информации, по состоянию на конец 2005 г. 72% акций контролировались высшим руководством компании, а 47% акций принадлежали лично ее президенту В.Л. Богданову[12]. По официальной же информации компании, В.Л. Богданов является ее миноритарным акционером.
- Высокая концентрация собственности характерна и для «Лукойла». Два высших руководителя компании постепенно увеличивали свои пакеты акций. В конце 2010 г. президенту «Лукойла» В.Ю. Алекперову принадлежало 20,6% акций, а ее вице-президенту Л.А. Федуну — примерно 9,27%. Другие менеджеры компании контролировали 1,27% акций[13].
- Какое-то время 20% акций «Лукойла» владела компания *ConocoPhillips*. Но в 2010 г. последняя продала свой

---

10. П. Орехин, «Судьба „ЮКОСа“ решится на Гибралтаре», *Независимая газета*, 29 октября 2003 г., доступно по адресу: http://www.compromat.ru/main/hodorkovskiy/prodazha.htm.
11. «Рейтинг миллиардеров России», доступно по адресу: http://rating.rbc.ru/article.shtml?2004/03/16/276037.
12. «Тайники Сургута», Ведомости, 24 января 2007 г.
13. Годовой отчет компании «Лукойл» за 2010 г., с. 118.

пакет. Единственной компанией, в которой реальный контроль принадлежит крупному иностранному инвестору (пакет акций компании BP составлял 50%), являлась «ТНК-ВР». Российская часть компании, в которую входили «ТНК», «Сиданко», «ОНАКО» и другие, согласно «Росбизнесконсалтингу» контролировалась семью частными лицами[14].

Таким образом, в начале 2000-х гг. пять крупнейших нефтедобывающих компаний России, на которые приходилось около 70% объема добычи в стране, контролировались небольшой группой частных лиц.

Инсайдерские группы, доминировавшие в частных нефтяных компаниях, уделяли основное внимание не долгосрочному росту добычи углеводородов, а финансовым показателям и повышению капитализации. Этот подход был направлен на максимизацию их личных доходов, что во многих случаях достигалось ценой инвестиционных потребностей компаний. Возможно, такого рода действия объяснялись высоким уровнем экономической, политической и институциональной неопределенности. Парадоксально, но новые ВИНК и их капиталистические собственники сохранили многие из черт централизованной плановой экономики с ее пренебрежением к долгосрочным перспективам, включая доходность инвестиций в основной капитал в длительном периоде. Согласно Дж. Грейсу, российские компании отличаются от западных в таких аспектах, как «взаимодействие с государством, подход к осуществляемым в отрасли иностранным инвестициям и отношение к ценности природных ресурсов» (Grace 2005, 4).

Непрозрачная структура собственности в частных компаниях вкупе с неясной и слабой институциональной внешней средой обусловила следующие особенности их поведения:

- Максимизация контроля над компанией с целью предотвращения враждебных поглощений в ситуации несовершенной нормативно-правовой базы и пренебрежения к соблюдению законности. Это позволя-

14. Рейтинг миллиардеров России.

ло инсайдерам контролировать финансовые потоки и распределять доходы компании в соответствии с собственными приоритетами.

- Доминирование краткосрочных целей над долгосрочными. Слияния, поглощения и спекулятивные операции на фондовых рынках способствовали быстрому увеличению капитализации, а также позволяли гораздо быстрее получить доход на капитал, чем инвестиции в производство. Выплаты дивидендов служили интересам мажоритарных акционеров.
- Часть компаний, таких как «ТНК», «ЮКОС» и «Сибнефть», придерживались так называемой «стратегии ухода», предусматривавшей приобретение активов по низким ценам, обеспечение их быстрой капитализации и последующую продажу по высокой цене крупному стратегическому инвестору. Такого рода поведение можно обнаружить и среди иностранных компаний, но оно получило гораздо меньшее распространение. Российские нефтяные компании действовали в значительной степени как финансовые спекулянты.
- Активное использование административного ресурса, то есть специфических связей с властями. В отсутствие институтов, способных разрешать конфликты между партнерами, для акционеров, как и для представителей других заинтересованных групп, очень большое значение имели хорошие отношения или защита от произвола власти. Во многих случаях наличие административного ресурса было условием успеха на приватизационных и инвестиционных аукционах.
- Компании использовали свои доминирующие позиции в регионах, где они занимали полумонопольное положение и в геологоразведке, и в добыче углеводородов.
- Компании, обладавшие недорогими активами, а также не испытывавшие потребности в привлечении крупных внешних инвесторов, имели возможность прикрыть почти непроницаемой завесой свою производственную деятельность, равно как и распределения доходов.
- Большинство интеграционных процессов носило враждебный характер. В отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы, верх одерживали те, кто обла-

дал крупными финансовыми ресурсами, а также хорошими связями в местных администрациях или судах. Проигрывающая сторона или миноритарные акционеры в большинстве случаев оказывались беззащитными.

Таким образом, несмотря на то что в начале 2000-х гг. большая часть российской нефтяной промышленности находилась под частным контролем, сложившаяся в ней ситуация мало напоминала транспарентную, современную экономику, функционирующую на принципах рыночного хозяйства.

## Возвращение государства в нефтяной сектор

Фактически на протяжении всех 1990-х гг. государственный сектор нефтяной промышленности России был своеобразным «донором» частного ее сектора, поскольку активы первого непрерывно перетекали во второй. Безусловно, компания «Роснефть» изначально осознанно создавалась как холдинг, владевший государственными активами, подлежавшими последующей приватизации и дальнейшей интеграции в новые ВИНК. Политика государства изменилась после прихода к власти в России в 2000 г. В. В. Путина. В «Роснефть» и «Газпром» были назначены новые управленческие команды, а советы директоров компаний пополнили представители государства. Новые члены советов начали играть более активные роли, обеспечивая компаниям доступ к административным ресурсам, представляя их интересы в коридорах власти. Одновременно они стали контролировать деятельность менеджмента компаний.

В 2004 г. начинается рост доли нефтяного сектора, принадлежащей контролируемым государством компаниям. За 2003–2007 гг. она расширилась с 24% до 37%[15]. В этом процессе мы можем выделить два этапа. На первом из них произошло возвращение в государственные компании активов, которые они передавали в частный сектор в 1990-е гг. На втором этапе государственные компании берут под свой контроль частные компании (це-

15. Оценки основываются на данных Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса (ЦДУ ТЭК).

ликом или по частям). Например, заметный рост «Роснефти» начался после того, как в 2004 г. председателем совета директоров компании был избран И. И. Сечин, занимавший в то время пост заместителя руководителя администрации президента России. Она получила большое количество весьма привлекательных лицензий на право пользования недрами (ведение добычи нефти) в областях, расположенных вблизи планировавшихся к строительству трубопроводов, а также приобрела «Удмуртнефть», дочернюю компанию «ТНК-ВР». Но основным источником роста «Роснефти» было приобретение большей части активов «ЮКОСа» в результате ликвидации этой компании с целью возмещения, по заявлениям российских властей, крупных недоимок по налогам и штрафов. Передача активов под контроль новых владельцев осуществлялась различными способами. Наиболее крупные части «ЮКОСа» были проданы на «аукционах» с заранее известными результатами, напомнивших о приватизационных торгах 1990-х гг. К 2007 г. «Роснефть» стала крупнейшей нефтяной компанией России с ежегодным объемом добычи на уровне 100 млн т. Помимо роста добычи, получение контроля над бывшими активами «ЮКОСа» в нефтепереработке позволило «Роснефти» добиться значительного повышения гибкости и на рынке нефти и на рынке нефтепродуктов.

В 2005 г. «Газпром» приобрел нефтяную компанию «Сибнефть» и переименовал ее в «Газпром нефть». Кроме того, «Газпром» получил контроль над месторождениями природного газа в Иркутской области, в прошлом принадлежавшими независимой компании *Russia Petroleum* и стал участником консорциума, осуществлявшего офшорный проект по добыче природного газа «Сахалин-2». В обоих случаях в качестве предлога для передачи контроля использовались ссылки на нарушение операторами условий выданных им лицензий на право пользования недрами. Но после того как активы перешли «Газпрому», выдвинутые ранее претензии были сняты. В то же самое время те, кто пытался воспрепятствовать передаче активов «Газпрому» и «Роснефти», подвергались преследованиям.

Возвращение государства в сектор по добыче и переработке нефти и природного газа нашло отражение

в росте показателей запасов нефти и газа, принадлежавших государственным компаниям, обусловленном как приобретением активов, так и режимом наибольшего благоприятствования в процессе выдачи лицензий на разработку месторождений (добычу углеводородов). В 2009 г. доля государственных компаний в совокупной добыче увеличилась до 39%, в то время как доля частных российских ВИНК составила 36%. Доля компании «ТНК-ВР», в которой иностранным собственникам принадлежал крупный пакет акций, достигла 16% от общего объема добычи нефти[16]. Таким образом, баланс между частными и контролируемыми государством нефтяными компаниями значительно изменился еще до того, как в 2012 г. «Роснефть» пришла к соглашению с иностранными и российскими владельцами «ТНК-ВР» о покупке компании.

За 1995–2001 гг. общее количество нефтедобывающих компаний в России возросло с 63 до 175. В конце 2009 г. их количество уменьшилось до 160. Количество операторов, осуществлявших добычу в соответствии с соглашениями о разделе продукции, было совсем невелико. Первые два из них начали производственную деятельность в 1999–2004 гг., а в 2005–2009 гг. к ним добавилась еще одна компания. Количество ВИНК уменьшилось с 14 в 2001 г. до 8 в 2009 г. Это означало, что оставшиеся ВИНК стали значительно крупнее. Более того, общий объем добычи ВИНК удвоился, в то время как средний объем добычи малых и средних компаний снизился, и их общая доля в совокупной добыче нефти в России уменьшилась с 9% в 2000 г. до 4% в 2010-х гг. (Корзун, 2011) (и до 2,8 % в 2012 г. по данным АссоНефть).

Несмотря на то что частичное огосударствление нефтяного сектора началось вскоре после изменений, произошедших в руководстве России, борьба за власть в рамках элиты не является исчерпывающим объяснением перемен. К ней следует добавить еще несколько причин, обусловивших изменение политики в отношении сектора.

---

16. По оценкам Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса за соответствующий год.

- Отсутствие эффективной системы управления нефтегазовыми ресурсами. Несовершенная нормативно-правовая основа и проблемы с правоприменением позволяли частным компаниям получать высокую ренту и в значительной степени самостоятельно управлять полученными лицензиями. Отсюда растущая обеспокоенность относительно отрицательного воздействия данной практики на долгосрочное управление ресурсами (не только низкий КИН, но и резкое ухудшение условий результативного доосвоения остаточных ресурсов в будущем).
- Впечатление, что государство не получает надлежащих налоговых поступлений. Для того чтобы исправить ситуацию, государство установило прямой контроль над значительной частью нефтяной отрасли.
- Осознание того, что дальнейшее развитие сектора добычи и переработки углеводородного сырья зависит от освоения новых регионов, таких как Восточная Сибирь и Дальний Восток, а также месторождений на континентальном шельфе. Сформировалось мнение, что необходимые для этого крупные инвестиции окажутся не по плечу частным компаниям. Решение проблемы виделось в ставке на крупные государственные компании.

Парадоксально, но многие слабости «частников» были присущи и компаниям, которые контролировались государством, что в значительной степени вносит диссонанс в «идеалистическую» картину исполнявшейся ими роли. Внимание менеджмента госкомпаний точно так же было сосредоточено, прежде всего, на краткосрочных показателях деятельности, а их операции были ничуть не более транспарентными.

К тому же так называемые государственные компании контролировались небольшими группами частных лиц, воспользовавшихся своими связями в органах власти и неподотчетных обществу. Государственные компании, точно так же как и частные, извлекали огромную выгоду из своего положения в регионах, где они доминировали в освоении месторождений и добыче, а также из привилегированного доступа к новым ресурсам и каналам экспорта продукции. Частные компании испытывали

трудности в расширении деятельности за пределы традиционных областей, так как все самые лучшие новые месторождения доставались государственным компаниям. Наиболее показательной в этом отношении является ситуация с добычей углеводородов на континентальном шельфе. В соответствии с принятым в 2008 г. законом, монополия на соответствующую деятельность была передана госкомпаниям (Moe and Rowe 2009).

Предпочтение, которое сегодня отдается государственным компаниям, оказывает отрицательное воздействие на инвестиционный климат, с которым приходится иметь дело иностранным и частным компаниям. В частности, компания «Лукойл» открыто заявила, что она отказывается от использования имеющихся в России возможностей развития и сосредоточит внимание на зарубежных проектах. По словам ее президента В. Ю. Алекперова: «Наши интересы совпадают с интересами страны, мы все российские компании, мы налогоплательщики России, наши коллективы состоят из россиян. Поэтому делить компании на государственные и негосударственные несправедливо. <...> Частные акционеры „Роснефти“ или „Газпрома“ не должны иметь преимуществ перед частными акционерами „Лукойла“»[17].

## Современное положение: вызовы и возможные ответные меры

### Соответствует ли институциональная структура ситуации с ресурсами?

Вплоть до 1998 г. совокупная добыча нефти в России устойчиво снижалась. Начиная с 1999 г. она постепенно увеличивалась и к 2009 г. объем добычи практически достиг уровня 1990 г. Однако в процессе неуклонного роста добычи, повсеместно воспринимавшегося как успех, стали очевидными некоторые внушающие тревогу тенденции развития.

---

17. «Моя миссия еще не закончена», интервью с В. Ю. Алекперовым, *Ведомости*, 2 сентября 2010 г.

Важнейшим показателем эффективности нефтяной отрасли является коэффициент извлечения нефти — доля извлеченной нефти в первоначально общем объеме запасов месторождения. Средний коэффициент извлечения нефти упал с 51% в 1960 г. до 35% в 2000 г. Данный показатель продолжал снижаться, несмотря на внедрение новых технологий, предназначенных для увеличения доли извлекаемой нефти. К 2008 г., по официальным данным, рассматриваемый нами показатель уменьшился до 30%[18]. Более того, анализ проектной документации позволяет сделать вывод о том, что на важнейших месторождениях первоначально проектировавшиеся коэффициенты извлечения нефти изначально преувеличивались и так и не были достигнуты, несмотря на значительное увеличение количества скважин (Муслимов 2011).

В предстоящие годы отрасли предстоит ответить на очень серьезный вызов и по крайней мере добиться сохранения совокупного уровня добычи. С одной стороны, российские показатели превосходят среднемировые. С другой стороны, по сравнению со многими странами, коэффициент извлечения нефти на уровне 30% является весьма низким. Например, согласно имеющимся оценкам, на норвежском континентальном шельфе на момент прекращения добычи в 2010 г. этот показатель достиг 46% (Ministry of Petroleum and Energy 2011, 41). Отрицательная динамика нефтеотдачи в России лишь отчасти объясняется истощением ресурсной базы. Очевидно, что извлечение «последней капли» из месторождения обходится дороже, чем добыча на начальных стадиях его жизни. Если ухудшение условий добычи не компенсируется гибким регулированием, прежде всего гибкой налоговой системой, нефтедобывающей компании было бы коммерчески выгодно оставить месторождение, на котором велась добыча, и, если у нее имеется такая возможность, начать извлечение нефти на недавно открытых полях. Важнейшей причиной снижения коэффициента извлечения нефти яв-

18. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года*, утверждена распоряжением правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, доступно по адресу: http://minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/.

ляется неадекватная институциональная структурная основа развития сектора. В ключевом законодательном акте — принятом в 1992 г. «Законе о недрах» с последующими поправками — основное внимание уделяется вопросам прав пользователей на использование минерального сырья, а не эффективному управлению ресурсами[19].

Другая важная проблема связана с недостаточным приростом запасов нефти в долгосрочном периоде. В 1995–2004 гг. большую часть времени ежегодный прирост запасов был меньшим по объему, чем добыча нефти. Непосредственная причина сокращения прироста резервов заключалась в уменьшении объема буровых работ. В 2008 г. объем проходки эксплуатационных скважин составил не более 50% аналогичного показателя 1990 г. В 1990–2008 гг. разведочное бурение сократилось примерно на 80 %[20].

Нефтяные компании не имели сильных стимулов к финансированию поиска и разведки новых месторождений. Большинство из них должны были действовать в соответствии с государственной политикой. К 2005 г. 92% всех разведанных запасов были предоставлены по лицензиям нефтяным компаниям (Садовник 2005). Этот процесс начался уже в 1992 г. когда огромные области добычи организаций советской нефтяной отрасли были преобразованы в лицензии на месторождения, а затем переданы нефтяным компаниям без какой-либо конкуренции. Компании получили контроль над очень крупными запасами нефти. Осуществлявшаяся в последующие годы практика лицензирования может быть охарактеризована как очень щедрая, особенно по отношению к государственным компаниям. Таким образом, к 2009 г. почти все ведущие российские компании контролировали запасы нефти, сопоставимые по размерам с запасами многонациональных корпораций. В то же самое время они имели существенно более ограниченные инвестиционные возможности и недостаточные стимулы к эффективной разработке всех имевшихся в их распоряжении месторождений. Вместо этого в отсутствие

---

19. Закон Российской Федерации «О недрах», 21 февраля 1992 г., № 2395-1, с последующими изменениями.

20. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года.*

четко определенного режима регулирования и конкуренции российские компании занимались почти бесплатным «снятием сливок» с самых лучших участков большого количества доступных им месторождений. К тому же они использовали хищнические методы добычи, получая краткосрочную выгоду ценой низкого показателя извлечения нефти из месторождений в долгосрочном периоде.

Для того чтобы получить лицензию, компания должна была принять на себя ряд обязательств. Закон о недрах не предусматривал предъявления к держателям лицензий сколько-нибудь значительных требований относительно результатов деятельности или соответствия техническим условиям. Более того, в лицензиях содержались всего лишь несколько довольно общих требований об ожидаемом уровне добычи и о том, когда он должен быть достигнут по основным параметрам. В сложившихся условиях часть держателей практиковала накопление возможно большего количества лицензий. Это привело к тому, что в отрасли насчитывалось множество простаивавших скважин[21].

Введенная в России в 2002 г. налоговая система имела исключительно фискальную ориентацию и характеризовалась едва ли не полным отсутствием гибкости, что не позволяло учитывать специфические условия различных месторождений. Вследствие этого рациональное поведение компаний отрасли состояло в разработке самых легких высокодоходных месторождений. При этом более сложные проекты оставались в стороне, что сопровождалось, как упоминалось выше, последующими трудностями при их осуществлении. Отсутствие правовых и налоговых стимулов к освоению месторождений в новых регионах означало, что подавляющая доля добычи приходилась на давно освоенные территории[22].

Казалось бы, в последние годы ситуация с пополнением запасов улучшилась. Но сами нефтяные компа-

---

21. В 2000–2010 гг. доля ежегодно простаивавших скважин составляла 16–26% от общего их количества (то есть 25 000–36 000 скважин) (см. *Нефтегазовая вертикаль*, 2010, с. 5).

22. См. также обсуждение налогообложения в нефтяном секторе России в главе 10 настоящего сборника.

нии осуществляли разведку месторождений в основном на территориях вблизи уже разрабатывавшихся месторождений. Такая разведка является гораздо более простой и приносит существенно более высокий доход на инвестиции, чем изыскания на новых территориях. К тому же вновь открытые месторождения, примыкавшие к уже разрабатывавшимся областям, автоматически добавлялись к запасам компании, которая вела в них добычу. Если же месторождение было открыто на неразрабатывавшихся в прошлом территориях, у компании, которая провела успешную разведку, возникали проблемы с правами на добычу. Поэтому, когда отдельная компания делала выбор в пользу безопасных стратегий разведки, она вела себя рационально в краткосрочном периоде. Но это ее поведение имело негативные последствия для страны в целом, поскольку означало несбалансированное развитие ресурсной базы. Если мы хотим, чтобы новые месторождения вводились в эксплуатацию через годы и годы, необходимы поиск и разведка, характеризующиеся неопределенными перспективами. Известно, что между открытием месторождения и началом промышленной добычи нефти существует значительный временной лаг (как правило, от 5–7 лет).

Более сбалансированная политика предполагает, что государство осуществляет постепенный процесс лицензирования, когда предоставление лицензий на освоение «простых» месторождений сочетается с требованиями относительно разведки и разработки на более сложных территориях, что позволило бы добиться развития ресурсной базы в целом. Если государство слишком рано передает компаниям контроль над ресурсной базой, оно тем самым резко ограничивает возможности для пропорционального развития. Если разработка месторождений изначально координируется с другими крупными открытиями, созданием инфраструктуры, возникает возможность использования менее прибыльных ресурсов, а также разделения соответствующих издержек между участниками процесса. В случае единоличной разработки месторождений такое разделение издержек становится невозможным с коммерческой точки зрения.

К тому же нельзя сказать, что нефтяная отрасль привлекала крупные инвестиции. В 1998–2004 гг. они соста-

вили в среднем 6 млрд долл. в год. Затем капитальные вложения начали увеличиваться и в 2008 г. достигли уровня 19,5 млрд долл. В целом в 1998–2008 гг. общий объем инвестиций в нефтяную отрасль составил 72,6 млрд долл., в то время как объем отраслевых сделок в рамках слияний и поглощений — 117,3 млрд долл. Таким образом, перераспределение активов потребовало больше капитала, чем инвестиции в реальные активы. В некоторых случаях первое может рассматриваться как естественный способ развития более сильных, более целостных компаний. Однако особенность этого процесса в России заключалась в том, что продавцы очень часто использовали полученный доход для осуществления инвестиций не в нефтяной, а в другие сектора экономики. Следовательно, поглощения отображали собой чистую «убыль» инвестиционного капитала из сектора. Но потребность в инвестициях остается высокой. Согласно расчетам, представленным в официальной «Энергетической стратегии России на период до 2030 года», инвестиции, необходимые для обновления производственных мощностей отрасли, составляют от 40 до 50 млрд долл. в год[23].

В сбалансированной современной экономике, функционирующей на принципах рыночного хозяйства, компании, стремящиеся к максимизации прибыли, будут демонстрировать тенденцию к значительным инвестициям, которые позволили бы им обеспечить долгосрочное развитие. При этом подразумевается наличие устойчивых институциональной структуры и прав собственности, которые гарантировали бы инвесторам получение в будущем дохода на сделанные вложения. Характерная для России высокая неопределенность в различных сферах означает, что многие инвесторы значительно недооценивают будущие доходы и делают выбор в пользу краткосрочных выгод. Данная проблема осложняется структурой собственности, когда в числе акционеров доминируют небольшие группы частных лиц. Высокий уровень концентрации собственников означает, что они в меньшей степени склонны к риску, чем рассеянные собственники акционерных компаний,

---

23. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года.*

в которых крупную по размерам группу владельцев объединяет исключительно общий интерес к компании (Kryukov and Moe 2007, 353–354).

Современная нормативно-правовая база не обеспечивает должную защиту малых и средних по размерам компаний. Они вынуждены вести свою деятельность в неравных условиях по сравнению с крупными компаниями, обладающими огромными финансовыми возможностями и административными ресурсами. Следствием этого становится резкое ограничение конкуренции внутри нефтяного сектора. Данная динамика не полностью соответствует разработкам ресурсной базы, характеризующейся резким уменьшением размеров новых месторождений и более гетерогенной геологией. Эти условия требуют более гибких подходов и диверсифицированной отраслевой структуры. В России же практически полностью отсутствует второй «ярус» из малых и средних нефтяных компаний.

Развитие нормативно-правовой базы происходит рассогласованно и бессистемно. В общем, институциональная среда России характеризуется новой формой мягких ограничений, благоприятствующих производственной деятельности большинства крупных пользователей ресурсов, особенно в тех случаях, когда речь идет о разработке ресурсов. Они отнюдь не тождественны мягким бюджетным ограничениям централизованной плановой экономики, которые были проанализированы Я. Корнаи (Kornai 1980). В России сложились более широкие и все еще мягкие институциональные ограничения. Они порождены гибкими экономической, нормативно-правовой и финансовой внешними средами вследствие манипуляций со стороны пользователя ресурсов, осуществляемых с молчаливого согласия или в результате прямых переговоров с релевантными властями.

Наиболее важным механизмом повышения экономических результатов деятельности компании является достижение соглашения с властями о различных схемах налоговой оптимизации. Несмотря на то что на ранних стадиях проекта, например при освоении месторождения, номинальное налогообложение является весьма высоким, эффективный размер налогов может быть существенно более низким. Многое зависит от применяемых

в каждом конкретном случае правил исчисления остаточной стоимости и начисления амортизации, которые, в свою очередь, становятся предметом переговоров. Данная практика была особенно выгодна налогоплательщикам в тех случаях, когда они имели возможность переоценить инвестиции, осуществлявшиеся в советское время (Kryukov and Moe 2007). Кроме того, структура сектора и структура собственности открывают пространство для манипуляций с экономическими результатами. Между нефтяными и сервисными компаниями существуют тесные связи, и первые очень часто владеют вторыми. Завышая цены на оборудование и услуги, нефтяные компании получают возможность увеличить вычеты из денежной выручки, сокращая налог на корпоративный доход. Между тем прибыли накапливаются в сервисных компаниях, обладающих широкими возможностями для их сокрытия.

Мягкие институциональные ограничения обусловливают слабые стимулы к привлечению внешнего финансирования для осуществления новых проектов, разработки ресурсной базы, разведки и технологического развития. Компаниям позволяется разрабатывать месторождения относительно недорогими способами с использованием соответствующих технологий, что обеспечивает им высокие краткосрочные прибыли и позволяет не слишком беспокоиться о долгосрочном рациональном развитии ресурсной базы. Основное внимание уделяется более интенсивной разработке месторождений, на которых уже ведется добыча с использованием стандартных технологий (Крюков 2006). Примером тому служит широко распространенная в добыче нефти практика сжигания попутного природного газа. До недавнего времени у нефтяной отрасли не было стимулов к инвестициям в использование этого ресурса. (Низкая норма его использования обусловлена не только проблемами доступа к монополизированной трубопроводной сети, о чем нередко заявляют представители нефтяной отрасли).

В то же самое время ограниченное регулятивное принуждение в сочетании с коррупцией или политическими связями открывает перед некоторыми акторами прекрасные возможности по установлению контроля над активами других компаний. Это помогает ответить

на вопрос о том, почему все большее и большее количество активов нефтяной отрасли концентрируется в нескольких ВИНК.

В отличие от процессов консолидации нефтяных отраслей в других странах мира, «спусковым крючком» которых становится увеличение расходов на разработку новых крупных месторождений, крупные российские компании практиковали установление контроля над небольшими месторождениями, на которых успешно вели добычу малые компании, для того чтобы расширить числившиеся за ними запасы и добиться увеличения коэффициента запасы/капитал. В отсутствие режима регулирования, а также конкуренции, такие захваты вели к застою в разведке новых месторождений. Как бы то ни было, эта составляющая потенциального роста крупных российских компаний утрачивает былое значение, поскольку увеличивается высота барьеров, затрудняющих вход в отрасль новых, небольших и склонных к риску участников. По сравнению с недавним прошлым в нефтяном секторе осталось гораздо меньше малых компаний.

## Реформа: направление, предпосылки и перспективы

Важнейшими элементами реформы российского нефтяного сектора должны стать повышение степени его транспарентности и создание действительно конкурентной внешней среды. Мы полагаем, что анализ международного опыта позволяет сделать вывод о том, что эффективное развитие может быть достигнуто только благодаря деятельности транспарентных компаний. В отсутствие надежной и точной информации об объектах регулирования невозможно создать систему управления минеральными ресурсами социально эффективными способами. Государство не обладает надежной информацией о компаниях и их деятельности. Это утверждение верно и в отношении компаний, которые принадлежат государству. Последнее не имеет возможности осуществлять наблюдение и контролировать разработку и освоение месторождений минеральных ресурсов.

В настоящее время российский нефтяной сектор характеризуется отсутствием транспарентности, очень низким уровнем конкуренции и неэффективным государственным регулированием. Нам представляется, что для повышения эффективности его функционирования могут быть, например, предприняты следующие важные шаги:

- Создание конкурентного сервисного сектора. В этом случае издержки более точно отражали бы действительную относительную ограниченность. Вероятно, произошло бы снижение издержек по сравнению с их нынешним уровнем, когда они используются для различных манипуляций в рамках крупных компаний.
- Усовершенствование нормативно-правовых основ лицензирования, которое должно поощрять разведку и способствовать более сбалансированному освоению ресурсной базы.
- Осуществление новых крупномасштабных проектов на основе транспарентного проектного финансирования силами дочерних компаний или совместных предприятий.
- Реорганизация крупных государственных компаний посредством отделения от них вспомогательных и побочных видов деятельности, и предоставления возможности сосредоточения усилий на областях, в которых они особенно сильны и способны воспользоваться экономией, обусловленной масштабами добычи.

В данном случае решающее значение имеет вопрос о политической осуществимости реформы. Эффективная регулятивная система должна развиваться постепенно; в противном случае политическое сопротивление окажется непреодолимым. Все перечисленные выше шаги потребуют твердого политического руководства и готовности к разработке и осуществлению нормативно-правовой реформы. Решение этих задач отнюдь не предполагает ликвидации крупных компаний. В обозримом будущем они будут оставаться «становым хребтом» сектора по добыче и переработке углеводородного сырья и сильными игроками на международных рынках. Не-

которое уменьшение в размерах позволило бы им стать еще сильнее, так как способствовало бы повышению эффективности деятельности компаний и их международной конкурентоспособности. Поэтому реформы могут рассматриваться как приемлемые многими из тех, кто заинтересован в уже сложившейся системе.

## Подведение итогов

Зависимость развития российского нефтяного сектора от уже пройденного пути очевидна. Не вызывает сомнений, что эта зависимость ограничивает осуществление дальнейших реформ. В частности, более полному внедрению рыночных механизмов препятствуют технологическая структура и основные производственные фонды, сформированные еще в условиях централизованного планирования. Современная отраслевая структура уходит корнями в организации советской нефтяной отрасли. В то же время матрица собственности и методы ведения деятельности нефтяных компаний в значительной степени сформировались во второй половине 1990-х гг., в постсоветский период, характеризовавшийся слабым государством и отсутствием политики управления ресурсами. Как утверждается в этой главе, современная структура и отраслевая политика не соответствует потребности в развитии ресурсной базы, что представляет собой проблему, которая со временем будет все более обостряться.

Несмотря на то что начиная с 2000-х гг. все более активную роль в нефтяном секторе играет государство, его основная политика направлена не на повышение эффективности и сбалансированное развитие ресурсной базы, но на упрощение администрирования и контроля за сектором.

Нефтяной сектор демонстрирует высокий уровень гомеостаза. Созданные в прошлом в совсем иных условиях субъекты хозяйствования и механизмы собственности защищают и манипулируют институтами, наделившими их статусом и властью. Сложившееся положение дел мы называем мягкими институциональными ограничениями. Более того, государство и органы власти отнюдь не являются вышестоящими по отношению

РИС. 14.3. Ресурсы, институты и отраслевая структура: реальная направленность причинно-следственных связей

к субъектам хозяйствования и отраслевым институтам, деятельность которых они, как предполагается, должны регулировать. Напротив, государство и органы власти принимают активное участие в деятельности «подопечных» и управлении ими, защищая их интересы.

Таким образом, отраслевые игроки и институты не испытывают сколько-нибудь сильного влияния в сторону решения задачи по развитию ресурсной базы, как предполагается в идеальной модели, представленной нами во вступлении к главе. Скорее, они сами оказывают влияние *на* активы в том смысле, что замкнутый контур отраслевой структуры и институтов определяет возможности развития активов (рис. 14.3).

## Библиография

Клейнер, Г. 2001. «За границами демократии. Кто и как управляет российскими предприятиями?» *Независимая газета*, 8 мая.

Корзун, Е. 2011. «Малые и средние нефтедобывающие компании», презентация на круглом столе «Привлекательны ли российские нефтегазовые активы?», ВШЭ, 31 марта.

Коряков, А. 2012. «История Нижневартовска», *Эксперт-Урал*, 10.

Крюков, В. 1998. *Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации*. Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства.

Крюков, В. 2006. «Анализ развития системы недропользования в России», *Вопросы экономики* 1: 92.

Муслимов, Р. 2011. «КИН — его прошлое и будущее на месторождениях России», *Бурение и нефть*, http://burneft.ru/archive/issues/2011-02/9.

Садовник, П. 2005. «Основные работы Федерального агентства по Недропользованию в части углеводородного сырья

и подземных вод в 2004 г. и задачи на 2005 г.», *Минеральные ресурсы России — экономика и управление* 2: 20–26.

Славкина, М. 2007. *Великие победы и упущенные возможности: влияние нефтегазового комплекса на социально-экономическое развитие СССР в 1945–1991 гг.* М.: Нефть и газ.

Campbell, Robert W. 1976. *Trends in the Soviet Oil and Gas Industry*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Chandler, William. 2000. *Energy and Environment in the Transition Economies*. Boulder, CO: Westview Press.

Dienes, Leslie, and Theodore Shabad. 1979. *The Soviet Energy System*. Washington, DC: V. H. Winston & Sons.

Ellman, Michael, ed. 2006. *Russia's Oil and Natural Gas: Bonanza or Curse?* London: Anthem.

Grace, John D. 2005. *Russian Oil Supply — Performance and Prospects*. Oxford: Oxford University Press.

Graham, Loren. 1998. *What Have We Learned About Science and Technology from the Russian Experience?* Stanford, CA: Stanford University Press.

Gustafson, Thane. 1989. *Crisis amid Plenty. The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hewett, Edward A. 1984. *Energy, Economics and Foreign Policy in the Soviet Union*. Washington, DC: Brookings Institution.

Jones Luong, Pauline, and Erika Weinthal. 2010. *Oil Is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Petroleum-Rich Soviet Successor States*. Cambridge : Cambridge University Press.

Kornai, Janos. 1980. *Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland.

Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 1992. "The Changing Structure of the Russian Oil Industry", *Oil & Gas Law and Taxation Review* 9(12): 365–372.

Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 1999. "Banks and the Financial Sector". In *The Political Economy of Russian Oil*, ed. David Lane. Lanham, MD: Rowman & Littlefield , 47–74.

Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 2007. "Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk-Prone Environment", *Eurasian Geography and Economics* 48(3): 341–357.

Lane, David, ed. 1999. *The Political Economy of Russian Oil*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Ministry of Petroleum and Energy. 2011. *Facts — The Norwegian Petroleum Sector 2011*. Oslo: Ministry of Petroleum and Energy.

Moe, Arild, and Elana Wilson Rowe. 2009. "Northern Offshore Oil and Gas Resources: Policy Challenges and Approaches". In *Russia and the North*, ed. Elana Wilson Rowe. Ottawa: University of Ottawa Press, 107–128.

Sagers, Matthew. 2006. "The Regional Dimension of Russian Oil Production: Is a Sustained Recovery in Prospect?", *Eurasian Geography and Economics* 47(5): 505–545.

# ГЛАВА 15

ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ
И АРИЛД МУ

# Российский газовый сектор

Газовый сектор представляет собой одну из важнейших частей российской экономики. Его производственная структура имеет ряд черт, полностью совпадающих с организационными характеристиками нефтяного сектора. Имеется в виду цепочка, звеньями которой являются картирование, поиск и разведка, добыча, транспортировка и переработка. Развитие газовой промышленности, как и в случае с нефтяным сектором, в значительной степени ограничивается инфраструктурой, созданной в условиях централизованной плановой экономики, и характеризуется противоречивой институциональной средой, сформировавшейся после распада СССР. В то же время ресурсная база и функционирование газового сектора имеют ряд специфических аспектов, а его историческое развитие отличается от пути, пройденного нефтяной промышленностью. Некоторые из научных работ, на которые мы ссылались в главе о нефти (глава 14), полностью уместны и в отношении проблем газового сектора. Кроме того, на английском языке были опубликованы результаты ряда комплексных исследований, посвященных исключительно добыче и переработке природного газа.

Так, Дж. Стерн анализирует развитие газовой промышленности России и «Газпрома», уделяя особое внимание торговле природным газом (Stern 2005). История создания «Газпрома» и его развитие до середины 1990-х гг. рассматриваются в работе В. А. Крюкова и А. Му (Kryukov and Moe 1996). Дж. Хендерсон обсуждает перспективы появления на рынке независимых производителей газа и их потенциал. Тщательный анализ геогра-

фических и энергоэкономических аспектов российского газа содержится в статье М. Сейгерса (Sagers 2007). Р. Аренд и У. Томпсон предлагают анализ экономики газовой промышленности России и рассматривают элементы возможных реформ (Ahrend and Tompson 2005).

Эта глава начинается с рассмотрения эволюции институциональной структуры сектора, в которой важнейшая роль принадлежала природным условиям и принципам централизованной плановой экономики, после чего мы переходим к обсуждению преобразования сектора в 1990-х гг. в единую компанию («Газпром»), сохранившую многие из характеристик предшествующей государственной структуры. Ключевой вопрос заключается в том, как «Газпром» продолжает исполнять жизненно важные, с точки зрения государства, экономическую и социальную роли, получая взамен широкие привилегии монополии. Мы предлагаем свою оценку роли независимых производителей и их отношений с «Газпромом», прежде всего с точки зрения доступа к трубопроводам, а также симбиоза с доминирующей компанией. Низкие цены на природный газ тесно связаны с социальной и экономической ролями этого продукта (в отличие от нефти). Используя природный газ для субсидирования других частей экономики, государство обрекло газовую промышленность на многолетнее недофинансирование. Предпринимаются попытки повышения цен на газ, но последствия их роста представляются непредсказуемыми в силу монополизированной структуры сектора. Это обсуждение тесно связано с проблемой реформы газовой промышленности. Предлагавшиеся в прошлом планы преобразований были отвергнуты. Тем не менее движущими силами грядущих перемен остаются повышение издержек и необходимость увеличения доходов государства. Последний раздел главы посвящен обсуждению нарастающих противоречий между развитием ресурсной базы и структурой сектора.

## Корни институциональной структуры

Вплоть до 1955 г., когда совокупное производство природного газа в СССР достигло 9 млрд м$^3$, он рассматри-

вался как побочный продукт добычи нефти. Газовая промышленность была отделена от нефтяной только в 1965 г., когда было создано Министерство газовой промышленности СССР (Мингазпром) (Боксерман и др., 2000). Тогда же были открыты крупные новые месторождения природного газа, в которых жидкие углеводороды составляли лишь небольшую часть. Во второй половине 1950-х гг. происходил быстрый рост добычи природного газа на Северном Кавказе и на Украине; после этого начали разрабатываться месторождения в Волго-Уральском районе. Первоначально основные потребители газа были сосредоточены в областях расположенных вблизи мест его добычи. Но уже в те годы был построен первый магистральный газопровод с Северного Кавказа в Москву. В 1960-е гг. после открытия крупных и сверхкрупных (с запасами свыше 1 трлн $м^3$) месторождений природного газа сначала в Центральной Азии (в Узбекистане и Туркмении), а затем на Южном Урале (Оренбург) и в Коми АССР на севере Европейской России, расстояния между местами добычи и центрами потребления резко увеличились. Начиная с середины 1970-х гг. доминирующим регионом добычи становится Тюменская область в Западной Сибири.

Примерно тогда и была создана сохранившаяся до наших дней структура газового сектора. Ее основой являются крупные и сверхкрупные месторождения, а также система магистральных газопроводов, позволяющих доставлять природный газ в центры его потребления (включая экспортные поставки), расположенные в среднем на расстоянии 2500 км от мест добычи. Эта структура открывает возможность использования экономии, обусловленной масштабами добычи, выражающейся в очень низких издержках производства. Соответственно, издержки транспортировки составляют значительную часть (70–75%) совокупных затрат в «цене производителя» (без учета возврата на капитал) в месте его поставки потребителям.

Данная структура имеет и другие последствия. Она представляет собой относительно простой объект администрирования, а централизованная и интегрированная добыча при наличии системы газопроводов позволяет направлять газовые потоки в соответствии

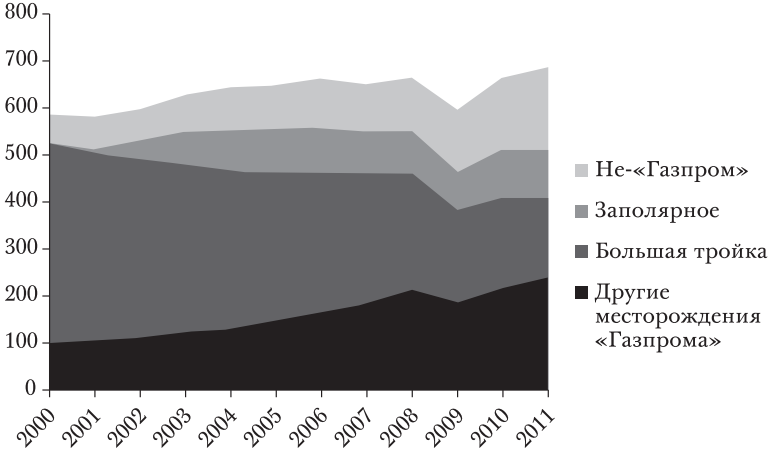



РИС. 15.1. Структура добычи природного газа в России в 2000–2011 гг.

Источник: Данные официальной статистики о совокупном объеме добычи природного газа и доле в ней «Газпрома» и не относящихся к нему компаний; распределение добычи между источниками «Газпрома» исчислено с использованием различных статистических данных и отчетов.

с экономической или политической необходимостью. Наконец, рассматриваемая структура открывает возможность сравнительно просто накапливать финансовые ресурсы. Данное обстоятельство стало особенно важным после распада централизованно планируемой экономики.

Открытие в 1970-х гг. целого ряда сверхкрупных (или сверхгигантских с запасами от 3 трлн м$^3$ и выше) месторождений в Ямало-Ненецком автономном округе (АО) на севере Тюменской области и организация добычи природного газа в этом регионе придали новый импульс развитию газовой промышленности. В 1975 г. был пущен в строй первый газопровод из труб большого диаметра (1420 мм). К 1990 г. доля подобных газопроводов в общей протяженности сети магистральных газопроводов СССР (220 000 км) достигла 25%. В первой половине 1980-х гг. началось строительство газопроводных коридоров, состоявших из нескольких параллельных трубопроводов. В настоящее время российская газотранспортная система включает в себя 150 000 км

### Только факты

- На сегодня доказанные запасы природного газа в России составляют примерно 45 трлн м$^3$, что соответствует 21,4% совокупных мировых запасов (BP Statistical Review of World Energy 2012). По объему запасов Россия в 3 раза превосходит занимающий второе место в мире по этому показателю Иран, и в 4 раза — Северную Америку.
- Около 90% российского природного газа добывается в междуречье рек Надым, Пут и Таз (отсюда название района — Надым-Пур-Тазовский) на территории Ямало-Ненецкого АО.
- В настоящее время в трех из четырех сверхогромных месторождений — «большая тройка» Медвежье, Уренгой и Ямбург — вышли на пик объема добычи. К 2020 г. объем добычи здесь существенно уменьшится (см. рис. 15.1).
- Начиная с 1990 г. на рынок начал поступать природный газ с двух сверхогромных месторождений — Заполярного (2001 г.) и Бованенковского (2012 г.).
- Доля российского газового сектора в валовом внутреннем продукте (ВВП) составляет 8%. Поставки природного газа обеспечивают 20% налоговых поступлений в бюджет и 20% поступлений свободно конвертируемой валюты.
- Внутреннее потребление природного газа составляет около 400 млрд м$^3$ в год (примерно 70% объема добычи). Остальной объем природного газа уходит на экспорт.
- В России сложилась во многом отличная от других стран структура потребления природного газа. Около 39% объема его добычи используется для выработки энергии, а на население приходится всего 20% прямого внутреннего потребления.

магистральных газопроводов, 689 компрессорных станций общей мощностью 42 млн кВт и 22 подземных газохранилища. Сюда же следует добавить сеть распределительных газопроводов протяженностью 359 000 км[1].

1. Для сравнения — в США протяженность магистральных газопроводов достигает примерно 305 000 миль (490 000 км), насчитывается 1400 компрессорных станций и 400 подземных газовых хранилищ. *Источник*: U.S. Energy Information Administration, «About U.S. Natural Gas Pipelines — Transporting Natural Gas», http://www.eia.gov/pub/oil_gas/natural_gas/analysis_publications/ngpipeline/index.html.

В общем, российская газовая промышленность характеризуется огромными, невиданными в мире масштабами и уровнем концентрации. Последний, по словам одного из ветеранов отрасли, настолько высок, что «возможности дальнейшего роста в этом направлении исчерпаны» (Боксерман и др. 2000, 171). Основные преимущества самыми разными способами превращаются в обязательства. Более того, «Газпром» стал одним из мировых лидеров с точки зрения капитальных затрат. В 2010 г. их объем достиг 30,2 млрд долл., причем половина из них приходилась на газопроводы[2].

## Преобразование газового сектора после распада СССР и плановой экономики

Советской экономикой управляли министерства и другие государственные ведомства. Предприятия определенного сектора подчинялись и были интегрированы в его министерскую структуру (см. главы 3 и 14 настоящего сборника). Соответственно, предприятиями газового сектора, за некоторыми исключениями (например, попутный газ, получаемый при добыче нефти, находился в ведении Министерства нефтяной промышленности), управляло Министерство газовой промышленности.

В рамках экономических реформ в 1987 г. были образованы так называемые государственные концерны, объединившие технологически связанные друг с другом предприятия. Цель этих преобразований состояла в избавлении от жесткости, присущей строго вертикальным министерским структурам и узкосекториальному, узковедомственному подходу к решению различных проблем. Наиболее заметным результатом этого процесса стало учреждение в 1989 г. государственного газового концерна «Газпром».

Однако создание «Газпрома» не привело к установлению новых экономических и отраслевых связей

2. По данному показателю «Газпром» уступает только трем компаниям, занимающимся добычей газа. Капитальные затраты компании *Petrobras* составляют 45,6 млрд долларов, *PetroChina*—41,8 млрд долларов и *ExxonMobil*—32,2 млрд долларов (Мазнева, 2011а).

и не избавило от проблем, обусловленных ведомственностью. Это объясняется описанной выше технологической структурой. К тому же отрасль имела сильное, обладавшее хорошими политическими связями руководство, в лице, прежде всего и главным образом, В. С. Черномырдина, министра газовой промышленности, который и возглавил «Газпром». Все его действия как руководителя были осознанно направлены на сохранение целостности отрасли. Эта ситуация заметно отличалась от положения в нефтяном секторе, где имели место сильные центробежные тенденции и конкурировавшие центры власти.

Особенности структуры сектора отражали и последующие этапы процесса реформ. В соответствии с указом президента России № 1333 (ноябрь 1992 г.), государственный концерн «Газпром» был преобразован в государственную акционерную компанию «Газпром», на 100% принадлежавшую государству. Все производственные и транспортные подразделения преобразовывались в 100-процентные дочерние предприятия, а сервисные компании и поставщики — в акционерные компании, в которых «Газпрому» принадлежали пакеты акций в 51% и более.

На следующем этапе, начавшемся в 1993 г., в соответствии с общей тенденцией приватизации в энергетических отраслях, принадлежавший государству пакет акций «Газпрома» был уменьшен до 40%. Что касается остальных акций, то 28,7% планировалось выставить на продажу за ваучеры на аукционах, 15% были зарезервированы за рабочими и служащими «Газпрома», 10% предназначались для продажи на зарубежных фондовых рынках, 5,2% акций должны были получить жители Ямало-Ненецкого АО и 1,1% передавался «Росгазификации» (существовавшая в то время «зонтичная» организация, управлявшая газораспределительными системами).

В действительности приватизация «Газпрома» в наибольшей степени служила интересам менеджмента компании. Значительная часть из 15-процентного пакета, зарезервированного за сотрудниками «Газпрома», а также большая часть акций, предназначенных к продаже на ваучерных аукционах, была приобретена руководством

и менеджментом. Впоследствии в руки менеджмента перешли и акции, зарезервированные для населения Ямало-Ненецкого АО. Все эти действия пользовались поддержкой В. С. Черномырдина, который в конце 1992 г. был назначен премьер-министром Российской Федерации. Ему удалось успешно воспрепятствовать попыткам А. Б. Чубайса, возглавлявшего в то время Госкомимущество, организовать открытые аукционы (Иванова 2001). В дополнение к выгодным для руководства изменениям в структуре собственности президент компании Р. И. Вяхирев получил в управление почти весь (35% из 40%) пакет акций «Газпрома», принадлежавших государству. Все эти события означали, что «Газпром» превратился едва ли не в полностью независимую организацию, функционировавшую в российской экономике. Тем не менее компания продолжала выполнять важнейшие функции в интересах государства, включая налоговые и другие денежные платежи. Показательный пример — продажа в 1998 г. 2,5% акций государственного холдинга «Газпром» немецкой компании *Ruhrgas*. Полученные средства в размере 60 млн долл. были направлены не в газовую промышленность, а на погашение части внешнего государственного долга Российской Федерации.

В 2005 г. в соответствии с новым законодательным установлением государственный пакет акций «Газпрома» определялся в размере 50% плюс 1 акция (эта цель была достигнута в 2006 г.). Очевидно, намерение властей состояло в восстановлении полного контроля над компанией. Кроме того, этот шаг был связан с принятием решения об упразднении различия между внутренними и внешними рынками акций «Газпрома». До тех пор иностранцы не имели права приобретать акции «Газпрома» на российских фондовых рынках, где акции стоили дешевле, чем за рубежом. Вероятно, цель принятия этого правила состояла в том, чтобы не допустить приобретения иностранцами контрольного пакета акций компании. С принятием нового закона, согласно которому контрольный пакет должен был принадлежать государству, миноритарные акционеры почти полностью лишились влияния на руководство компании. В то же время российские акционеры,

не продавшие к тому времени свои акции государству (по внутренней цене), получили немалые прибыли, поскольку унификация торговой системы означала значительное повышение цен на акции, которые были приобретены ранее на закрытом внутреннем рынке.

В этом процессе контроль над компанией перешел от старых инсайдеров, высших менеджеров и руководителей производственных подразделений, к новой группе внешних контролеров, финансовых специалистов и политиков, многие из которых были связаны с президентом России В. В. Путиным. Эти изменения расширили уже имевшиеся у государства возможности использовать компанию для накопления финансовых ресурсов. Кроме того, она стала лучше обслуживать личные экономические интересы нового руководства.

## «Газпром»: обязанности и привилегии

Основной обязанностью «Газпрома» в различных его инкарнациях было и остается обеспечение бесперебойного поступления природного газа внутренним потребителями и экспортных поставок. Эта его роль описывается в различных редакциях государственной «Энергетической стратегии России» и других источниках. В то же самое время к компании предъявляется требование об уплате налогов за весь добытый и поставленный газ, даже если некоторые из потребителей не оплачивают произведенные поставки. Огромный налоговый потенциал компании означает, что «Газпром» играет центральную роль в обеспечении устойчивости государственных финансов.

Эти важнейшие обязанности уравновешиваются предоставленными компании огромными привилегиями. Уже в 1992 г. она получила эксклюзивные права на поставки газа по государственным экспортным контрактам. Более того, «Газпрому» было предоставлено право сохранять в своем распоряжении 38% денежной выручки в иностранной валюте, полученной в результате поставок природного газа в другие страны. В соответствии с указом президента, изданным в 1992 г., компания получила контроль над операциями газового сектора в це-

лом. Кроме того, под управление «Газпрома» были официально переданы постоянные активы отрасли и, прежде всего, огромная сеть магистральных газопроводов. Наконец, компания получила лицензии на освоение в будущем наиболее перспективных месторождений газа на полуострове Ямал, в Баренцевом море и на шельфе острова Сахалин. Таким образом, к 1995 г. «Газпром» располагал лицензиями на освоение 81 месторождения, что составляло примерно 70% всех запасов природного газа в России.

Привилегии, предоставленные «Газпрому» в начальный период реформ, в значительной степени сохранились и поныне. Но если в прошлом они основывались на специальных разрешениях и решениях правительства, то теперь они закреплены законодательно. Система газопроводов перешла в собственность «Газпрома» в соответствии с законом, принятым в 1999 г., а полная монополия на экспорт была юридически формализована в 2006 г. (другие возможные поставщики лишились даже теоретической возможности поставок газа в зарубежные страны). Эксклюзивные права «Газпрома» на «стратегические» месторождения, а также на все месторождения природного газа на континентальном шельфе, были закреплены законом в 2008 г.

Выше уже отмечалось, что материальные особенности советского газового сектора шли рука об руку с принципами централизованной плановой экономики. Тем не менее государственные предприятия этого сектора имели определенную свободу для маневра. Парадоксально, но развитие «Газпрома» в период после распада СССР происходило в направлении усиления централизации и монополизации.

Неудивительно, что многие слабости, присущие старой структуре, сохраняются и в наши дни:

- недостаточно развитая система распределительных газопроводов[3];
- отсутствие мобильных и гибких сервисных организаций и компаний;

3. В России соотношение протяженности распределительных линий и магистральных газопроводов составляет 2:1, в Европе — 10:1 и в США — 12:1.

- «агрегированная» практика мониторинга добычи: уровни добычи измеряются для месторождения в целом, а не для отдельных скважин или групп скважин.

Взятые все вместе, эти характеристики ограничивают потенциал конкуренции в газовом секторе. К тому же они создают условия для существования мягких институциональных ограничений — относительно слабого регулирования и готовности государства предоставлять привилегии, выгодные не только «Газпрому», но и представителям групп, стоявшим у руля компании в различные периоды времени.

## Остается ли место для независимых производителей?

Несмотря на жесткость структуры отрасли, в ней существует группа производителей, которых мы можем назвать независимыми. При этом необходимо помнить, что в России это слово используется в более широком значении, так как «в российском контексте понятие „независимая газовая компания“ применяется в отношении любой добывающей и поставляющей газ организации, не принадлежащей на 100% „Газпрому“» (Stern 2005, 19).

Некоторые производители газа полностью независимы от «Газпрома». В первую очередь к ним относятся крупные нефтяные компании, располагающие существенными месторождениями природного газа, а также получающие попутный газ в процессе добычи нефти. Кроме того, существуют достаточно крупные компании, для которых добыча природного газа является основным направлением деятельности и которые никак не связаны с «Газпромом» отношениями собственности. Наконец, к третьей группе относятся добывающие компании, в которых «Газпром» владеет теми или иными пакетами акций. Все вместе «независимые производители» контролируют 30% запасов природного газа в России, и на них приходится 25% объема его добычи (см. табл. 15.1).

На самом деле отношения между «Газпромом» и независимыми газодобывающими компаниями устроены

ТАБЛИЦА 15.1
Структура добычи природного газа в России различными производителями в 2011 г.

| Производитель | Доля в добыче газа (в %) |
|---|---|
| «Газпром» | 76,00 |
| «Новатэк» | 7,95 |
| «Лукойл» | 2,38 |
| «Сургутнефтегаз» | 1,93 |
| «ТНК-ВР» | 1,82 |
| «Роснефть» | 1,76 |
| «Газпром нефть» | 1,06 |
| Совместные предприятия | 3,70 |
| Другие | 2,84 |

Примечание: Сумма приведенных значений отличается от 100%, поскольку использовалось округление.

Источник: Центральное диспетчерское управление топливно-энергетического комплекса (ЦДУ ТЭК).

несколько более сложно. Значительная часть «независимых» из третьей группы были учреждены для того, чтобы взять на себя освоение относительно меньших по размерам месторождений, находящихся вблизи объектов инфраструктуры или для осуществления добычи на геологически и технически сложных месторождениях. К ним относится, в частности, компания «Роспан», созданная в 1992 г. для разведки и разработки нефтяных и газовых пластов глубокого залегания на огромном Уренгойском газовом месторождении. На начало 1995 г. «Газпрому» принадлежали 51% акций «Роспана», но в 1999 г. этот пакет был продан независимой газовой компании «Итера». В том же году «Итера» получила лицензии на разработку нескольких крупных месторождений природного газа и установила контроль над компанией «Пургаз», осуществлявшей добычу на Губкинском месторождении в Ямало-Ненецком АО. Более того, «Газпром» продал «Итере» свою дочернюю компанию «Запсибгазпром», имевшую лицензию на освоение гигантского Южно-Русского месторождения.

Компания «Итера» была учреждена в 1994 г. для того, чтобы облегчить экспорт туркменского газа на Украину; ее российские основатели еще с советских времен имели хорошие связи в Туркмении. Впоследствии «Итера» приобрела несколько лицензий на добычу природного газа на аукционах, но наиболее важную роль сыграла покупка значительных активов у «Газпрома» (см. выше). Кроме того, она получила контракт на транспортировку газа, добывавшегося «Газпромом» в Ямало-Ненецком АО для выплаты налога в натуральной форме. За короткое время «Итера» превратилась в важного игрока, контролировавшего значительные запасы природного газа и производственные мощности, имевшего доступ на зарубежные рынки и осуществлявшего поставки в важный внутренний регион — в Свердловскую область. Позиции «Итеры» пошатнулись после того, как ее начали обвинять в том, что компания извлекает немалые выгоды из тесных контактов с высшим руководством «Газпрома» (Иванова 2001). Проверки, проведенные аудиторами «Газпрома» и Аудиторской палаты России, не выявили никаких нарушений; тем не менее осталось впечатление, что основой процветания компании были ее особые отношения с «Газпромом», несмотря на полное отсутствие доказательств того, она принадлежала менеджменту газового монополиста. После смены руководства «Газпрома» в 2001 г. начался возврат проданных им в прошлом активов. Это привело к резкому ограничению сфер деятельности «Итеры», но компания осталась газовым трейдером и сохранила принадлежавшие ей пакеты акций в нескольких производственных компаниях, объем добычи которых в 2011 г. составил 13,1 млрд м$^3$[34].

Еще одним важным независимым производителем газа была созданная в 1994 г. компания «Новатэк». Ее стратегия состояла в разработке меньших по размерам месторождений, переданных ей «Газпромом» и нуждавшихся в дополнительной разведке. Компания «Новатэк» принадлежала независимым предпринимателям, обладавшим опытом деятельности в промышленности и значительными ресурсами капитала. Пред-

4. См. сообщение для прессы компании «Итера» от 18 апреля 2012 г., http://www.itera.ru/isp/eng/index/articles/562/6/.

ложенная ими стратегия получила активную поддержку властей Ямало-Ненецкого АО. Но самый быстрый рост «Новатэк» стала демонстрировать только после того, как компания вступила в тесную кооперацию с «Газпромом». В 2006 г. «Газпром» приобрел 19,9% акций «Новатэка», а в 2009 г. пакет в размере 23,49% акций был куплен компаниями, подконтрольными Г. Н. Тимченко, предпринимателю, известному тесными связями с В. В. Путиным (Belton 2011). К 2010 г. «Новатэк» вышла на уровень добычи в объеме 37,8 млрд м$^3$ и ей принадлежали крупные доли в планировавшихся к освоению огромных месторождениях природного газа. Часть из них была приобретена у «Газпрома», часть в прошлом принадлежала «Итере». В 2011 г. французская компания *Total* наконец-то получила разрешение приобрести 12% акций «Новатэк» (и право на его увеличение до 19% в течение четырех лет) и принять участие в разработке Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал. Более ранние аналогичные предложения, с которыми *Total* выступала в 2004–2005 гг., наталкивались на категорические отказы российских властей.

В определенной степени производителями газа являются и российские нефтяные компании. Начиная с 2003 г. «Лукойл» по соглашению с «Газпромом» ежегодно добывает на Находкинском газовом месторождении в Ямало-Ненецком АО около 3 млрд м$^3$ природного газа. «Газпром» покупает его на устье скважины и обеспечивает доставку потребителям. В то же время нефтяные компании являются самыми крупными производителями попутного газа, который является побочным продуктом добычи нефти. Объем извлекаемого из недр попутного газа ежегодно увеличивается, достигнув 60 млрд м$^3$ (Крюков и др. 2008). Практика сжигания попутного нефтяного газа в факелах прямо на месторождениях рассматривается как растрата ресурсов и серьезная экологическая проблема.

В какой-то степени проблемы со сбором и утилизацией попутного газа связаны с традиционным различием и разделением сфер ответственности между газовой и нефтяной промышленностью в СССР. Попутный газ оказался в промежуточной позиции и рассматри-

вался как второстепенный продукт, который, скорее, создает проблемы, чем приносит выгоды. Расширение его использования потребовало бы разработки способов региональной утилизации и создания условий для доступа к газотранспортной системе.

Инфраструктура, созданная в соответствии с принципами централизованного планирования, в сочетании с монопольным ее использованием «Газпромом», в значительной степени ограничивает потенциал рыночных трансакций и возможность утилизации попутного газа. Согласно принятому правительством России в 2009 г. решению через три года норма использования попутного газа должна была составить не менее 95%. В нынешних рыночных и инфраструктурных условиях эта цель является недостижимой, но политика способна заставить нефтедобывающие компании принять в высшей степени неблагоприятные условия, чтобы просто избавиться от газа, так как в противном случае они рискуют столкнуться с очень высокими штрафами.

В общем, способность независимых производителей газа, включая нефтяные компании, осуществлять те или иные связанные с его добычей и транспортировкой проекты, в определяющей степени зависит от «Газпрома». Они не могут рассчитывать на беспристрастность регулирующих органов, хотя время от времени, как представляется, «независимые» могут воспользоваться политическими связями на региональном (в Ямало-Ненецком АО) или федеральном уровнях (Г. Н. Тимченко и В. В. Путин). Но самое главное заключается в том, что «Газпром» все чаще находит полезным оказание помощи и инвестиции в «независимых» с целью финансирования и реализации проектов, которые он не имеет возможности разрабатывать, производить операции и финансировать. Независимые производители получали доступ к финансированию отдельных проектов и вносили важный вклад в обеспечение внутренних поставок российского газа, снимая часть ноши с плеч «Газпрома», сосредоточившего внимание на исполнении более выгодных экспортных обязательств. Эти проекты и компании были организованы так, что они ни в коей мере не угрожали монопольным позициям «Газпрома» в транспортировке и экспорте.

В настоящее время основной вопрос заключается в возможности роста независимого сектора без ущерба для основных интересов «Газпрома».

## Доступ к газопроводам

Для каждого из независимых производителей ключевой проблемой является (физический) доступ к магистральным газопроводам. «Газпрому» принадлежит объединенная газотранспортная система (протяженность магистральных газопроводов составляет около 161 000 км). Он является монопольным владельцем подземных хранилищ газа. Ему же принадлежат пакеты акций 200 из 318 региональных организаций, специализирующихся на распределении газа, на которые приходится 80% протяженности газораспределительных сетей. Тарифы на транспортировку газа устанавливаются Федеральной службой по тарифам. Независимые производители, которые в случае, если они имеют возможность поставлять природный газ непосредственно крупным промышленным потребителям (см. об этом ниже), как правило, получают более высокие цены, должны платить более высокую цену и за его транспортировку (по сравнению с расчетными ценами, устанавливаемыми для природного газа, принадлежащего «Газпрому»). По данным «Газпрома», его транспортные операции являются убыточными. Очевидно, что его цена исчисляется на основе средних операционных издержек всех 17 транспортных дочерних компаний, к которым добавляются платежи, возмещающие необходимые инвестиции и постоянные издержки системы.

Обеспечение доступа третьих сторон к магистральным трубопроводам предписывается российским законодательством. «Газпрому» вменено в обязанность определять наличие свободных мощностей, и эта информация является конфиденциальной. Нефтяные компании, в свою очередь, настаивают на предоставлении им преференциального доступа к газопроводам для транспортировки попутного газа, поскольку в противном случае у них возникают проблемы с регулированием безопасной добычи нефти.

В 2009 г. нефтяные компании обратились в правительство с предложением о повышении транспарентности и либерализации доступа к газопроводам производителей попутного газа, но не нашли понимания властей. В действительности «Газпром» удовлетворяет 95% заявок на доступ к газопроводам. Но сама возможность отказа в доступе повышает риски проектов, осуществляемых независимыми производителями.

## Цены и роль природного газа в экономике

В рыночной экономике цены играют двоякую роль. Они возмещают издержки производителей и указывают на прибыльность потенциальных инвестиций, а также передают важные для потребителей сигналы об относительных издержках потребления товара. В централизованно планируемой экономике цены устанавливались не рынком, но административно и пересматривались через значительные промежутки времени (обычно раз в 5 лет), а издержки, от которых, как предполагалось, в решающей степени зависит цена, определялись производителем. Конечно, даже в теории издержки отображают цены входящих ресурсов, которые, в свою очередь, устанавливались административным порядком (см. главу 3 настоящего сборника).

В результате цены на газ в СССР были почти никак не связаны с реальными издержками создания и ввода в строй новых мощностей. В теории необходимость реформы системы ценообразования, направленной на обеспечение достаточного финансирования развития отрасли (помимо других причин), была очевидной. Но в начале переходного периода немедленная либерализация цен на природный газ была бы весьма проблематичной. Потребители не имели возможности приспособиться к резкому повышению цен, и ни одно государство не рискнуло бы пойти на риск общественных протестов. В краткосрочной перспективе природный газ невозможно было заменить никакими другими видами топлива, а его альтернативные поставщики отсутствовали. Полная либерализация цен потребовала бы не только создания рынка, на котором потребители могли бы выбирать

различных поставщиков, но и значительной модернизации технологической инфраструктуры, что открыло бы возможность перейти от *доставки* газа к *торговле* этим продуктом.

Таким образом, цены на природный газ оставались в значительной степени регулируемыми. На протяжении многих лет процесс их установления отражал различные особенности институциональной системы российского газового сектора. На протяжении почти восьми лет, начиная с 1991 г., внутренние платежи за поставки газа играли для «Газпрома» не самую важную роль. По сравнению с экспортными ценами, стоимость природного газа внутри России была очень низкой. К тому же высокие темпы инфляции означали быстрое снижение реальных цен на газ. Отсутствовала и инфраструктура, необходимая для измерения количественных показателей использования природного газа (т. е., приборы для измерения фактически полученных объемов газа для сравнения с предполагаемыми объемами поставок). Несмотря на крупную задолженность со стороны потребителей, «Газпром» продолжал поставки.

Данная ситуация отрицательно влияла на финансовое положение «Газпрома», но, что очень важно, компания по-прежнему воспринималась в стране как «гарант социальной стабильности». Она могла позволить себе исполнение этой роли, так как получала очень высокие доходы от экспорта. Фактически избыток, порождаемый поставками газа за границу, трансформировался в субсидию, распространявшуюся на российскую экономику в целом, так как внутренние потребители приобретали природный газ по ценам ниже издержек его производства (Gaddy and Ickes 2002). По своей величине эта субсидия равнялась стоимости скрытой ресурсной ренты, которая не учитывалась ни владельцем ресурса (государством), ни компанией-поставщиком («Газпромом») (Гурвич 2010). В то же время последняя выплачивала налоги на добывавшийся и поставлявшийся природный газ независимо от того, получала ли она платежи потребителей или нет. Данная ситуация не могла продолжаться долго. Растущая потребность в обновлении основных фондов и инвестициях в создание новых мощностей, повышение цен в других секторах экономики, усили-

вавшаяся потребность государственного бюджета в налоговых поступлениях рано или поздно должны были вступить в противоречие с пренебрежительной установкой по отношению к внутренним продажам природного газа. Уже в марте 1995 г. правительство приняло решение о повышении акцизов на газ с 15% до 25%. Несколько позже, в том же году, под давлением Всемирного банка «Газпром» был вынужден отказаться от внебюджетного фонда стабилизации и развития[5].

По мере увеличения объема неплатежей (в 1996–1997 гг. он достиг 93% внутренних продаж) правительство оказывало все более сильное давление на «Газпром», предъявляя требования об увеличении денежных поступлений. Компании необходимо было изменить способ осуществления продаж внутри страны. В то время «продажи» природного газа на стандартных условиях осуществлялись транспортными дочерними компаниями, сосредоточенными, прежде всего, на технических вопросах. Поэтому в 1997 г. была создана новая дочерняя компания «Межрегионгаз», которая, как предполагалось, будет ориентироваться на коммерческую сторону поставок газа. Ее задача состояла в том, чтобы централизовать продажи природного газа и соответствующие денежные потоки. «Межрегионгаз» закупал продукт у транспортных дочерних компаний «Газпрома» и продавал его потребителям, то есть региональным распределительным сетям, а также крупным промышленным потребителям, получавшим газ непосредственно из магистральных газопроводов. Новая организация занималась не только сбором денежных средств, но и имела право предоставлять скидки к цене. Кроме того, она принимала плату за газ не только в денежной, но и в других формах, что было обусловлено распространенностью неплате-

5. В 1990-е гг. внебюджетные фонды получили в России широкое распространение. Обычно они учреждались федеральными или местными властями с целью удовлетворения специфических потребностей или осуществления новых проектов и не включались в официальный государственный или местный бюджеты. Постепенно бюджетный надзор за деятельностью этих фондов был утрачен. Фонд стабилизации и развития «Газпрома» был создан на средства дочерних компаний, относивших свои взносы на производственные затраты. В 1994 г. объем денежных средств фонда в пересчете на доллары США достиг 3 млрд долларов (Remington 2004).

жей. (Официальные цены на газ по-прежнему определялись правительственной комиссией). После августовского кризиса 1998 г. «Газпром» стал владельцем контрольных пакетов акций 30 региональных газораспределительных компаний и 128 местных распределительных организаций, ответственных за поставки природного газа конечным потребителям.

К 2001 г. проблема неплатежей была решена и внимание правительства переключилось на создание системы обычной цены с тем, чтобы вывести цены на природный газ на уровень, при котором внутренние поставки не приносили бы убытков. Правительство одобрило схему, в соответствии с которой цены (в номинальном выражении) на природный газ для промышленных потребителей ежегодно увеличивались на 30%. Цены для населения должны были расти несколько медленнее. Тем не менее предполагалось, что за 2005–2012 гг. они возрастут на одну треть (в реальном выражении).

К 2008 г. «Газпром» продавал на внутреннем рынке 70% объема добычи природного газа. Однако эти продажи составляли лишь 18% валового дохода компании, что свидетельствовало о сохранявшейся значительной разнице внутренних и экспортных цен. В 2007 г. правительство России приняло новую программу, предусматривавшую переход к системе ценообразования, направленной на выравнивание внутренних цен на природный газ и экспортных европейских цен, полученных методом «обратной очистки» (см. рис. 15.2). Это означает, что внутренние цены должны были сравняться с экспортными ценами за вычетом таможенных пошлин, тарифов на транзит природного газа и дополнительных издержек на его транспортировку. Экспортная цена рассчитывалась как средневзвешенная для различных стран-импортеров газа. Сначала было объявлено, что эта цель должна быть достигнута в 2012 г., а затем срок был перенесен на 2014 г.

Данное решение довольно часто характеризуют как «либерализация», но система *образования* цены во многом осталась прежней. Регулируемые цены на природный газ устанавливаются Федеральной службой по тарифам на основе предоставляемых «Газпромом» данных по формуле «издержки плюс». Но в си-

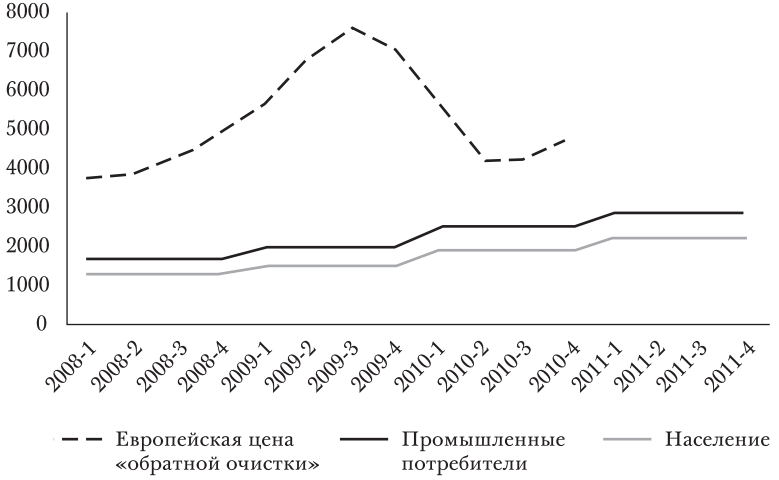



РИС. 15.2. Российские внутренние оптовые цены на природный газ в сравнении с европейскими ценами «обратной очистки» (в руб. за 1000 м$^3$)

туации, когда государственная служба имеет дело со сложными и далеко не прозрачными отношениями между поставщиками технологий и услуг с одной стороны и «Газпромом» с другой стороны, а также с учетом монополизированной структуры газовой промышленности самой по себе, определить объективные долгосрочные предельные издержки практически невозможно. Компания располагает множеством возможностей завышения своих издержек в процессе образования цены. Поэтому она имеет очень слабые стимулы к повышению эффективности.

В то же время значительные объемы природного газа торговались по ценам, формировавшимся в результате взаимодействий спроса и предложения. Имеются в виду поставки природного газа, осуществлявшиеся независимыми производителями крупным промышленным потребителям. Ожидалось, что к 2011 г. доля «независимых» в поставках внутренним потребителям достигнет 27% (Мазнева 2011б). Следует отметить, что и «Газпром» назначает промышленным потребителям договорные цены (по существу, определяемые спросом и предложением) на поставки природного газа, превышающие ого-

воренные в годовых планах распределения. Пример таких потребителей — тепловые электростанции.

В соответствии со всеобщими ожиданиями в том случае, если бы природный газ был более доступен, такие крупные потребители могли бы приобретать его по более высоким ценам. Это была одна из главных причин того, что «Газпром» поддержал разработку электронной торговой платформы для заключения прямых сделок по гибким ценам. Ожидалось, что ее создание будет способствовать повышению эффективности торговли и поможет оправдать более высокие регулируемые цены. Интересно, что использование более транспарентного способа торговли газом, объемы которого превышали традиционные регулируемые его количества, во многих случаях приводило к снижению цены, ранее установленной в прямых сделках между продавцом и покупателем. Это свидетельствовало об эффективности более открытой рыночной платформы. Данное обстоятельство вошло в противоречие с планами «Газпрома», рассчитывавшего реализовать на бирже в 2009 г. 10 млрд м$^3$ природного газа. Более того, в 2009–2010 гг. регулируемые цены на газ превышали не только уровень, который были готовы предложить биржевые покупатели, но и аналогичные цены в США. Цены на электронных торгах в России упали до критически низкого уровня. Торговля на бирже, а вслед за ней и дальнейшие работы по развитию электронной платформы были приостановлены. Различные группы поставщиков и формы торговли на российском рынке природного газа представлены на рис. 15.3.

За последние годы значение внутреннего рынка для результатов деятельности компании существенно возросло, и «Газпром» в полном соответствии с планами правительства активно работает над повышением цен. Зарубежные наблюдатели в общем приветствуют этот процесс, ожидая, что цены, более точно отражающие относительную редкость природного газа, будут способствовать рационализации его использования, стимулируя экономию со стороны потребителей и повышение энергетической эффективности производства. Предполагается, что более высокие цены будут стимулировать инвестиции в разработку новых месторождений,

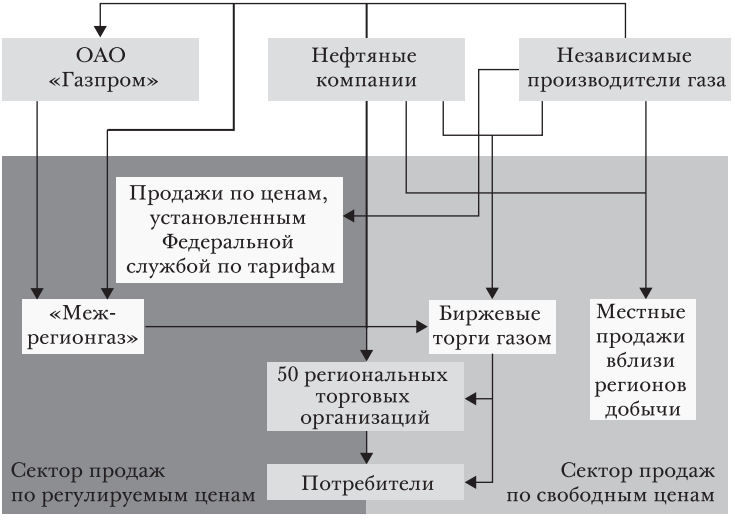



РИС. 15.3. Российский рынок природного газа

а также в реконструкцию основных фондов, прежде всего, газопроводов (Tarr and Thomson, 2004).

Возникает вопрос: насколько справедливыми являются эти предположения с точки зрения обстоятельств, в которых находится Россия? Важными предварительными условиями получения выгод от повышения эффективности является существование конкуренции между различными видами топлива и технических возможностей рационализации потребления. Пока эти требования не выполняются. Потребители привязаны существующей инфраструктурой к одному источнику энергии и повышение гибкости потребует значительных инвестиций. Точно так же поставки в адрес большого количества и промышленных потребителей, и домашних хозяйств осуществляются в соответствии с их прогнозными потребностями[6]. Это означает отсутствие измерений фактических поставок, а значит, у нас нет основа-

6. Прогнозные объемы потребления исчисляются на основе «объективных» характеристик потребителей. Например, для того чтобы определить объем природного газа, используемого в домашнем хозяйстве для приготовления пищи, в качестве характеристики может использоваться жилая площадь квартиры или дома. Исходя из этого определяется возможное количество проживающих на ней людей.

ний полагать, что изменение цены окажет воздействие на уровень потребления (кроме крайней ситуации, когда потребитель более не способен оплачивать счета, а поставщик имеет возможность прекратить подачу газа). В принципе, используемые для исчисления потребления нормы могут быть изменены, но это длительный и сложный процесс. Другими словами, ценовая эластичность спроса является по абсолютной величине гораздо более низкой, чем она должна была бы быть в условиях развитой рыночной инфраструктуры. В то же время в условиях кризисного 2009 г. наличие связи между потреблением природного газа и экономической деятельностью было полностью подтверждено резким падением и внутреннего спроса и экспорта, что привело к необходимости сокращения добычи (см. рис. 15.1).

Очевидно, что более высокие цены на газ привели бы к увеличению доходов «Газпрома». Но это отнюдь не означает, что инкрементальный доход автоматически был бы инвестирован в новую добычу. Основываясь на материалах этой главы, мы убеждены, что в условиях монополии следствием более высоких регулируемых цен, скорее всего, было бы увеличение расходов на текущую деятельность, затрат, которые теперь покрывались бы новыми ценами. Не стоит сбрасывать со счетов и возможность того, что более высокие прибыли помогут «Газпрому» выйти в другие сектора экономики. Так компания уже осуществила крупные инвестиции в электроэнергетический сектор и другие сферы, не связанные с добычей энергоресурсов. В принципе, цены, конечно, должны устанавливаться на уровне, значение которого не меньше, чем величина предельных издержек. Но, учитывая институциональную структуру газового сектора, определить истинные предельные издержки практически невозможно.

Таким образом, в отличие от того, как принято описывать воздействие более высоких цен, в газовом секторе оно является в значительной мере неопределенным и неоднозначным. В сложившихся на сегодняшний день обстоятельствах, мы полагаем, что повышение цен окажет ограниченный эффект на повышение эффективности потребления и необходимые инвестиции. Скорее, оно станет своего рода новым налогом на потребителей,

который приведет к снижению конкурентоспособности российской промышленности и увеличению затрат домашних хозяйств. Это обстоятельство вызывает серьезную тревогу российских властей и помогает объяснить, почему во многих случаях уже объявленные повышения цен на природный газ откладывались или смягчались. Наиболее сильно прямой эффект увеличения цен проявляется в секторе электроэнергетики, в котором совсем недавно уже было проведено повышение цен с целью компенсировать многолетнее недоинвестирование. Повышение цен на газ (учитывая, что в России более половины электроэнергии вырабатывается с использованием природного газа) неизбежно приведет к росту цен на электроэнергию, что отрицательно отразится на положении энергоинтенсивных отраслей промышленности.

С точки зрения общих экономических результатов «Газпрома» решающими факторами остаются цены на экспортируемый природный газ и объемы поставок. В случае их повышения необходимость увеличения внутренних цен будет не слишком насущной. Если же экспортные цены останутся на текущем уровне или упадут, давление в сторону повышения внутренних цен неизбежно усилится. Принцип «обратной очистки» подразумевает, что более высокие экспортные цены автоматически ведут к более высоким внутренним ценам. Мы полагаем, что в этом случае, скорее всего, будет введено внутреннее субсидирование, направленное на смягчение отрицательных последствий для российских потребителей. Необходимо, чтобы на смену использовавшихся в прошлом скрытых субсидий (установление цен на природный газ на более низком уровне, чем его себестоимость) пришли открытые субсидии. Одно из достоинств последних состоит в возможности избирательного применения. В этом случае можно было вообще отказаться от ценообразования, основывающегося на принципе «обратной очистки» или расширить временны́е рамки его применения.

Стагнация или падение экспортных цен поставит российскую экономику в сложное положение. Если экспортные доходы не способны будут удовлетворять потребности газовой отрасли, а правительство не решится пойти на повышение внутренних цен или отложит

его, на повестку дня может быть поставлен вопрос о реформах, направленных на повышение эффективности. Роль цен на газ в данном контексте представляется четкой и ясной, но их изменение должно сопровождаться более широкими реформами в газовом секторе.

## Попытки реформирования газового сектора

Российский газовый сектор в значительной степени сохраняет черты, унаследованные от централизованной плановой экономики. На одну-единственную компанию приходится 89% объема добычи газа. Ей одной принадлежит интегрированная система магистральных газопроводов. Только она обладает лицензиями на эксплуатацию в будущем всех крупнейших разработанных и еще не освоенных месторождений природного газа. И наконец, «Газпрому» принадлежат эксклюзивные права на добычу газа на континентальном шельфе.

Важнейшие следствия этой ситуации включают в себя:

- едва ли не полное отсутствие стимулов к снижению издержек, а значит и к ограничению роста цен на продукцию, учитывая, что они определяются на основе формулы «издержки плюс»;
- нетранспарентные финансовые потоки не только в самом газовом секторе, но и в России в целом, так как отрасль играет важнейшую роль в экономике и финансах государства;
- ограниченная конкуренция для «старожилов» сектора и высокие барьеры на входе в него для компаний, делающих первые шаги в газовой отрасли;
- низкая эффективность использования природного газа в отсутствие рыночных сигналов.

Все эти следствия прекрасно осознавались реформаторами из российского правительства еще до начала процесса преобразований, начавшегося в 1992 г, но количество практических шагов, направленных на изменение ситуации, можно пересчитать по пальцам одной руки. В 1998 г., когда должность председателя правительства

России занимал С. В. Кириенко, Министерство экономики разработало план комплексной реформы отрасли, предусматривавший отделение газотранспортной системы от производственной деятельности. Но «Газпрому» удалось создать сильнейшую оппозицию планам реформаторов и в Государственной думе, и в министерствах. Сторонники «Газпрома» указывали на то, что газовый сектор представляет собой технологически интегрированную отрасль и разделение ее на отдельные структурные части чревато самыми серьезными отрицательными последствиями для производственной деятельности, а значит и для национальной экономики в целом. Напомним, что в то время одной из острейших общеэкономических проблем было широкое распространение неплатежей, а «Газпром» субсидировал экономику, продолжая поставки природного газа, несмотря на отсутствие платы со стороны потребителей.

На рубеже веков ситуация изменилась. Летом 2001 г. правительство инициировало новый раунд дискуссий о реформе газового сектора. Вновь был поднят вопрос о широкой структурной реформе, но, как показали последующие события, ни правительство, ни администрация президента не были заинтересованы в реструктуризации «Газпрома». Очевидно, что они не были убеждены в том, что передача добычи или распределения в руки частных акторов автоматически приведет к возникновению конкуренции и притоку инвестиций. В то же время одним из следствий реальной реструктуризации могло быть резкое сокращение денежных поступлений в бюджет. К тому же объем уже полученных «Газпромом» кредитов исчислялся в миллиардах долларов и компания с трудом справлялась с их обслуживанием. Но важнейшее объяснение отсутствия у государства интереса к структурной реформе газовой отрасли заключается, вероятно, в системе его приоритетов. В начале 2000-х гг. основное внимание правительства было сосредоточено на повышении степени «управляемости» компании, которая в течение длительного времени была предоставлена сама себе. Шаги, направленные на достижение этой цели, включали в себя смену менеджмента «Газпрома» и увеличение принадлежащего государству пакета акций компании. Правительство по-прежнему

рассматривало ее как важнейший инструмент управления национальной экономикой в соответствии с политическими приоритетами и насущными потребностями правящей элиты.

Возобновившаяся в начале 2000-х гг. дискуссия о реформе носила значительно более широкий характер, чем вопрос о разделении «Газпрома». Несмотря на довольно широкое признание необходимости преобразований, в краткосрочном периоде они никак не позволили бы добиться повышения эффективности посредством дерегулирования, что было обусловлено огромными трудностями и дороговизной изменений материальной структуры газового сектора. Поэтому государство должно будет установить очень гибкий ресурсный режим, включая нормы, правила и процедуры, направленные на принятие экономически эффективных решений. Кроме того, правительство обязано будет разграничить различные формы собственности и различные виды деятельности (например, в целях привлечения финансовых ресурсов для разработки новых в высшей степени сложных проектов). Поэтому дискуссия включала в себя предложения по осуществлению более осторожных косвенных реформ:

- роль государства и функционирование внутреннего рынка природного газа, в особенности механизм его распределения по регулируемым ценам, а также развитие ограниченного «свободного» рынка газа, включая создание специализированной биржи;
- создание независимого регулятора, способного ограничить информационную монополию «Газпрома» относительно отраслевых технических решений и реальных мощностей системы газопроводов;
- новые принципы ценообразования (на основе конкуренции между различными видами топлива);
- отделение друг от друга различных функций, прежде всего, операций по транспортировке от добычи газа;
- роль «независимых» производителей на внутреннем рынке и их доступ к газопроводам, а также возможность строительства ими своих собственных магистральных газопроводов;
- организация внешнеторговых операций (экспорт, импорт и транзит природного газа).

Из этой главы следует, что в решении рассматриваемых нами проблем достигнут некоторый прогресс. Отчасти, он был обусловлен осуществлением комплексной стратегии реформы, отчасти к нему привели изменившиеся экономические обстоятельства. Примерами могут служить разработка двухъярусной системы цен, о которой упоминалось выше, и обеспечение доступа к газопроводам (с ограничениями) производителей, не имеющих прямого отношения к «Газпрому».

Независимые производители стали играть более важную роль в российском газовом секторе не только в результате осуществления хорошо обдуманного плана реформы. Они помогли обеспечить природным газом внутренний рынок, сняв с «Газпрома» часть соответствующей нагрузки в отсутствие реальных угроз газотранспортной или экспортной монополии компании. Перспективы «независимых» определяются тем, удастся ли им заручиться должной политической поддержкой. Символичной в этом смысле является государственная поддержка и предоставление привилегий компании «Новатэк», особенно в отношении предложенного ею проекта по освоению газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал. Кроме того, нефтяная промышленность, особенно контролируемая государством компания «Роснефть», оказывают давление на правительство и получают частичную поддержку с тем, чтобы развивать собственную добычу природного газа. В настоящее время нельзя исключать, что эти компании получат прямой доступ к экспорту, особенно в том случае, если им удастся привести убедительные доводы в пользу того, что увеличение количества экспортеров позволит добиться роста совокупных доходов России от поставок природного газа в зарубежные страны[7].

---

7. Доступ к экспорту для «независимых» отнюдь не предполагает, что все производители газа должны самостоятельно поставлять его зарубежным покупателям. Одна из схем заключается в отделении государственной экспортной монополии от «Газпрома» и закупках природного газа у различных производителей. Впрочем, системы централизации и координации экспорта создавались и в других странах-экспортерах (например, в Норвегии, поставляющей природный газ на европейский рынок, такая система существовала до 2001 г.).

Отсутствие интегрированной стратегии обусловливает противоречивый характер развития сектора. Система его регулирования остается непоследовательной и эклектичной. Роль, которую продолжает играть «Газпром», напоминает старую плановую систему. Компания самостоятельно решает, кто из потребителей должен получать газ по регулируемым правительством ценам и в каких объемах. Имеются все основания утверждать, что процесс, начинавшийся как попытки либерализации, может привести к ухудшению доступа на рынок для независимых производителей. Ценовая реформа, которая часто рассматривается как важный шаг вперед, оказала ограниченное воздействие на эффективность деятельности «Газпрома» (см. обсуждение выше). К тому же она может сделать более выгодным «перехват» «Газпромом» потребителей, которые ранее обслуживались независимыми компаниями. До тех пор пока «Газпром» контролирует доступ к газопроводам и имеет возможность определять, кого из потребителей он хотел бы обслуживать, независимые производители могут сохранять свободный доступ только к «плохим» клиентам с неясным финансовым положением.

Осознавая, что условия быстро изменяются, для того чтобы воспрепятствовать использованию «Газпромом» повышения цен для покрытия неоправданных издержек, правительство ввело новые процедуры микроменеджмента. Более того, во избежание утраты контроля над активами и освоением ресурсов, правительство запретило передачу «Газпромом» разработки месторождений другим организациям. В сущности это означает, что в случаях, когда освоение месторождения не является приоритетом для «Газпрома», сразу же возникают проблемы с созданием новой транспортной инфраструктуры и хранилищами. Относительно меньшие по размерам месторождения природного газа, которые могли бы прибыльно эксплуатироваться в тех случаях, когда они сочетаются с другими, остаются неразработанными. То же самое относится и к попутному газу, который во многих местах рассматривается как «трудноизвлекаемый», поскольку в отсутствие доступа к рынку потенциал использования его в качестве топлива в районах добычи ограничен.

В течение многих лет дискуссии между «Газпромом» и правительством относительно налогов и экспортных пошлин заканчивались в пользу первого. В 2010 г. налог на добычу полезных ископаемых для природного газа был установлен как ставка в рублях в размере 7% от его стоимости на устье скважины. Для сравнения — аналогичный налог для нефти исчислялся на базе мировых рыночных цен на уровне примерно 30% на устье скважины.

Эти привилегии могли рассматриваться как часть общественного договора, в соответствии с которым «Газпром» гарантировал внутренние поставки даже в случае их убыточности. Введение новой формулы ценообразования на внутреннем рынке означает, что он перестал быть бременем для «Газпрома». Вероятно, правительство готовится к изъятию у компании более высоких прибылей в форме повышения налогов. Другими словами оно предъявляет требования на часть ресурсной ренты, в прошлом распределявшейся между потребителями в форме скрытой субсидии. В 2011 г. ставка налога на добычу полезных ископаемых была повышена на 61%, а в 2012 г. она будет увеличена еще в два раза. Тем самым было проведено различие между компаниями, владеющими газопроводами (т.е. «Газпромом») и всеми остальными. В сущности, для независимых компаний ставка налога на добычу полезных ископаемых осталась неизменной, а для «Газпрома» она была увеличена в два раза. Более того, компании, осуществляющие экспортные поставки природного газа (т.е. только «Газпром»), должны были лишиться некоторых полученных ими в прошлом налоговых льгот. В соответствии с расчетами в 2012 г. увеличение налогов должно было принести правительству около 150 млрд руб.[8] После этого правительство продолжило повышать ставку налога, несмотря на протесты «Газпрома», но более низкими темпами.

Эти события изменили баланс в пользу независимых компаний. И вновь у нас нет оснований рассматривать их как часть комплексной реформы газового сектора.

---

8. «„Газпрому“ не удалось отбиться от повышения НДПИ», РБК daily, 6 июня 2011 г., http://www.rbcdaily.ru/2011/06/01/tek/562949980352208.

Имела место попытка правительства добиться увеличения денежных поступлений в государственный бюджет в более сложной экономической ситуации.

## Изменяющиеся условия производства

Сильное влияние на экономические условия функционирования газового сектора (в первую очередь для «Газпрома») будут оказывать два бесспорных события: изменяющаяся структура запасов и размеры и дислокация месторождений природного газа.

В наши дни около 80% извлекаемого из российских недр природного газа составляет так называемый сухой газ, едва ли не чистый метан из сеноманских геологических слоев, залегающих на глубине 1000–1200 м от поверхности Земли. Эти резервы истощаются и должны быть замещены запасами газа, находящимися в более глубоких залежах существующих месторождений, или новыми месторождениями. Последние, как правило, находятся на отдаленных территориях, где придется создавать соответствующую инфраструктуру. Кроме того, они меньше по размерам, являются более сложными с точки зрения разработки, а запасы газа залегают в валанжинском и ачимовском ярусах на глубине 2500–4500 м[9]. Более того, в неосвоенных запасах содержится так называемый жирный газ, состоящий не только из углеводородов, но и из многих других компонентов, доля которых достигает 55%. Это означает, что для разработки этих месторождений потребуется внедрение новых технологий и создание новой дорогостоящей транспортной инфраструктуры. В то же время запасы природного газа, залегающие в более глубоких ярусах на уже освоенных территориях, достигают 12,6 трлн м$^3$. Для их использования необходимо техническое перевооружение отрасли, что потребует крупных инвестиций.

Развитие событий уже привело к увеличению издержек производства. В соответствии с расчетами компа-

9. Ачимовские образования находятся на глубине 3600–3800 м и имеют гораздо более сложную структуру, чем разрабатываемые сегодня месторождения сеноманского и валанжинского ярусов.

нии *East European Gas Analysis*, средние производственные издержки «Газпрома» увеличились с 3 долл. в расчете на 1 м$^3$ в 2000 г. до примерно 39 долл. в 2012 г. (рублевые издержки преобразованы в долларовые по текущим обменным курсам)[10].

Некоторые новые месторождения уже намечены к освоению и добыче, но согласно Министерству природных ресурсов 5,2 трлн м$^3$ запасов, открытых в Ямало-Ненецком АО, относятся к категории низконапорного газа. Его транспортировка обходится существенного дороже, поскольку необходимы дополнительные затраты на поддержание давления в газопроводе.

Приоритетными с точки зрения добычи газа регионами были назначены полуостров Ямал (не считая Бованенковского нефтегазоконденсатного месторождения, введенного в эксплуатацию в 2012 г.) и арктический континентальный шельф. Суровый климат и отдаленность этих территорий от потребителей предъявляют очень высокие требования к объемам инвестиций. Добычу газа на побережье Ямала затрудняет растущая нестабильность вечной мерзлоты. В соответствии с инвестиционной программой «Газпрома» на 2011–2012 гг. ежегодный объем капиталовложений составил около 1 трлн руб. или 33 млрд долл. В 2012 г. половина инвестиций была направлена на строительство газопроводов и хранилищ[11]. Вопрос о том, насколько велики предполагаемые инвестиции, остается открытым, поскольку потребности в капиталовложениях являются очень высокими и отличаются неопределенностью. За последние годы приводились самые разные оценки расходов, связанных с освоением месторождений газа на полуострове Ямал.

Разработка морских месторождений означает необходимость новых сложных решений, а «Газпром» не располагает достаточным опытом в их принятии. Для того чтобы осуществлять морские проекты, а также осуществлять поиск и разведку новых месторождений на суше,

---

10. East European Gas Analysis, 2 ноября 2012 г., http://www.eegas.com/rep2012q2-cost_r.htm.

11. "Board of Directors Approves Investment Program, Budget and Cost Reduction Program for 2012", Gazprom press release, December 20, 2011, available at http://gazprom.com/press/news/2011/december/article126059/.

«Газпром» вынужден будет использовать проектное финансирование и вступать в альянсы с другими компаниями, по большей части иностранными. Между тем независимая газовая компания «Новатэк» объявила о своей инвестиционной программе на 2011–2020 гг. Она планирует направить на капиталовложения около 47 млрд долл. При этом собственные средства «Новатэка» составят не более половины этой суммы. Ожидается, что недостающие средства будут предоставлены совладельцами компании, инвесторами и в рамках проектного финансирования (Мазнева 2011в).

## Перспектива

Нет ни малейших сомнений в том, что в ближайшие годы российский газовый сектор по «объективным» причинам столкнется с ростом издержек добычи и транспортировки продукции. Более того, будут возрастать и единичные инвестиционные издержки запасов, содержащихся в новых месторождениях природного газа. Тем не менее «Газпром» пытается сохранить контроль над всеми важнейшими неразрабатываемыми месторождениями.

По мере того как на экспортных рынках снижается спрос на российский газ, а вслед за ним падают цены, ситуация с денежными поступлениями становится все более сложной. Для того чтобы возместить сокращение доходов от экспорта, «Газпром» был вынужден повернуться лицом к внутреннему рынку. В 2010 г. он впервые принес компании прибыль. Ожидается, что в случае повышения, в соответствии с принятым правительством планом, внутренних цен на газ будут расти и прибыли «Газпрома» (Шабанов 2010). В то же время следствием более высоких внутренних цен будет рост внимания к производственной деятельности и эффективности компании, что может привести к новым требованиям реформы. Мы уже упоминали, что в течение ряда лет «Газпром» сокращает расходы на проведение геологической разведки новых месторождений. По сравнению с началом 1990-х гг. расходы компании на разведочное бурение уменьшились почти на 90%, а на сейсмиче-

скую разведку — на 65%. По оценкам Всемирного банка, для того чтобы сохранять объем производства на текущем уровне, «Газпрому» необходимо ежегодно осуществлять инвестиции в размере 15 млрд долл., в то время как в 2001–2008 гг. общие капиталовложения компании в разведку и разработку месторождений составили всего 36 млрд долл. (Tarr 2010).

Между тем действующие в отрасли регулятивные правила и институты не стимулируют ее участников к повышению эффективности деятельности. Отрасль развивается по инерции. По мере того как внутренний рынок становится прибыльным, политическое основание монопольных привилегий «Газпрома» становится все более шатким. Основной вопрос заключается в том, до каких пор российская экономика и потребители будут позволять себе газовый сектор, развивающийся в рамках современной модели?

## Библиография


Боксерман, Ю. И., Байбаков Н. К., Патон Б. Е. 2000. *Очерки истории газовой промышленности России*. Москва: Газойл Пресс.

Крюков, В., В. Силкин, А. Токарев и В. Шмат. 2008. *Как потушить факелы на российских нефтепромыслах?* Новосибирск: ИЭОПП СО РАН.

Гурвич, Е. 2010. «Нефтегазовая рента в Российской экономике», *Вопросы экономики*, 11.

Иванова, Е. 2001. «Кому принадлежит Россия», *Коммерсант- Власть*, 27 ноября.

Мазнева, Е. 2011а. «Уступает Россию», *Ведомости*, 16 ноября.

Мазнева, Е. 2011б. «Обоюдная экономия», *Ведомости*, 28 ноября.

Мазнева, Е. 2011в. «Новатэк вырастет вдвое», *Ведомости*, 12 декабря.

Шабанов, В. 2010. «За просчеты „Газпрома“ заплатят россияне», Правда.ру, 24 декабря, http://www.bigness.ru/articles/2010-12-24/ /news/120470/.

Ahrend, Rudiger, and William Tompson. 2005. “Unnatural Monopoly: The Endless Wait for Gas Sector Reform in Russia”, *Europe-Asia Studies*, 57: 801–821.

Belton, Catherine. 2011. “Putin Denies Aiding Oil Trader”, FT-*com* (Financial Times), September 28, available at http://www.ft .com/intl/cms/s/0/108aaace-ea10-11e0-b997-00144feab49a.html.

BP *Statistical Review of World Energy 2012*. London: BP, available at http://www.bp.com.

Gaddy, Clifford G., and Barry W. Ickes. 2002. *Russia’s Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Henderson, James. 2010. *Non-Gazprom Gas Producers in Russia*. Oxford: Oxford University Press.

Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 1996. *Gazprom: Internal Structure, Management Principles and Financial Flows*. London: Royal Institute of International Affairs.

Remington, Thomas F. 2004. "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia". In *Legislatures and Oversight*, ed. R. Pelizzo and R. Stapenhurst. Washington, DC : World Bank. 9–16.

Sagers, Matthew J. 2007. "Developments in Russian Gas Production since 1998: Russia's Evolving Gas Supply Strategy", *Eurasian Geography and Economics* 48: 651–698.

Stern, Jonathan P. 2005. *The Future of Russian Gas and Gazprom*. Oxford: Oxford University Press.

Tarr, David. 2010 "Export Restraints on Russian Natural Gas and Raw Timber: What Are the Economic Impacts?", World Bank Policy and Research Working Paper Number 5195, available at http://econ.worldbank.org.

Tarr, David, and Peter Thomson. 2004. "The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas", *World Economy* 27: 1173–1194.

# ГЛАВА 16

АЛЕКСАНДР ВАСИН

# Российский рынок электроэнергии: варианты развития

Электроэнергетический комплекс России входит в десятку крупнейших в мире по таким показателям, как установленные генерирующие мощности, производство электроэнергии на электростанциях трех важнейших типов и поставки продукции на экспорт[1]. В конце 2005 г. установленная мощность российских электростанций достигла приблизительно 217,2 млн киловатт-час (кВт·ч) (четвертое место в мире после США, КНР и Японии), что составило 5,6% совокупных глобальных мощностей. Кроме того, Россия занимает пятое место в мире по мощности и производству электроэнергии на гидроэлектростанциях. Ей принадлежит четвертое место по установленной мощности и производству электроэнергии на тепловых электростанциях и пятое место по мощности и производству на атомных электростанциях. Общий баланс потребления электроэнергии в России за последние десятилетия представлен в табл. 16.1.

В 1991–1998 гг. производство электроэнергии в Российской Федерации значительно снизилось, но в 1998–2008 гг. начался устойчивый рост объема выпуска. В это же

---

1. Финансовая поддержка исследования, представленного в этой главе, была оказана Министерством науки и инноваций Испании (проект № ECO2010-19596) и Российским фондом фундаментальных исследований (грант на проект № 11-01-00778-а). Я хотел бы поблагодарить своих редакторов за их очень полезные комментарии. В отношении публикации применяются все обычные оговорки. Источниками приведенных данных являются коллективная монография по редакцией А. Б. Чубайса (Чубайс 2009) и регулярные обзоры электроэнергетического комплекса, осуществляемые Системным оператором ЕЭС России, доступные по адресу: http://www.atsenergo.ru/n/ATS030757.

ТАБЛИЦА 16.1
Электроэнергетический баланс Российской Федерации (млрд кВт·ч)

| Год | Совокупное производство | Импорт | Потребленная электроэнергия: Всего | Промышленность | Сельское хозяйство | Транспорт | Другие сектора | Домохозяйства | Экспорт |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 1082,2 | 35 | 1073,8 | 625,9 | 96,4 | 103,8 | 170,2 | 77,5 | 43,4 |
| 1995 | 860 | 18,4 | 840,4 | 440,2 | 88,6 | 65,2 | 151,7 | 94,7 | 38 |
| 2000 | 877,8 | 8,8 | 863,7 | 455,9 | 68,1 | 60,9 | 172,5 | 106,3 | 22,9 |
| 2006 | 995,8 | 5,1 | 980 | 534,1 | | 85,9 | | 112,5 | 20,9 |

ТАБЛИЦА 16.2
Производство электроэнергии в России на электростанциях различных типов

| Тип электростанции | Производство (млрд кВт·ч в год)/установленная мощность энергосистемы России на конец года (млн кВт): 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| Электростанции всех типов | 860/215,0 | 878/212,8 | 951,1/219,0 | 1023,4/216,09 | 957,1/211,85 |
| Тепловые электростанции | 583/149,7 | 582/146,8 | 632,1/149,2 | 687,6/145,4 | 626,8/143,97 |
| Гидроэлектростанции | 177/44,0 | 165/44,3 | 169,7/46,1 | 156,6/47,2 | 166,8/44,43 |
| Атомные электростанции | 99,5/21,3 | 131/21,7 | 149,3/23,7 | 162,2/23,49 | 163,5/23,45 |

время произошли некоторые сдвиги в структуре производства, прежде всего от генерации на тепловых электростанциях к использованию атомной энергии. В 1999–2005 гг. спрос на электроэнергию возрастал на 1,6–1,7% в год, а начиная с 2006 г. и до середины 2008 г. рост среднего годового потребления составлял 3,8%. Несмотря на то что глобальный экономический кризис инициировал новый спад в потреблении электроэнергии, пришедшийся на вторую половину 2008 г., к концу 2010 г. рост возобновился (табл. 16.2).

В настоящее время крупнейшими потребителями электроэнергии являются металлургическая и топливная промышленность, на долю которых приходится 37% и 33% соответственно. Динамика и эффективность использования электроэнергии в этих двух отраслях имеет решающее значение для промышленности и экономики в целом.

Холодный климат, огромная территория и отсутствие во многих местах альтернативных источников энергии предъявляют очень высокие требования к стабильности поставок электроэнергии. Особенно важной проблемой отрасли является физический износ оборудования и необходимость крупных инвестиций в обеспечение технического функционирования системы.

В остальной части главы представлен краткий обзор истории электроэнергетического комплекса в России и в СССР. Мы рассмотрим результаты реформирования сектора, создание и развитие рынка электроэнергии после 1998 г., а также обсудим основные трудности, связанные с осуществлением реформ, и современную архитектуру российского рынка электроэнергии. Следующий раздел посвящен теоретическим проблемам оценки рыночной силы и краткосрочной эффективности рынков электроэнергии, после чего мы перейдем к обсуждению инвестиционных проблем. В завершение главы предлагается анализ перспектив электроэнергетического комплекса и идеи, направленные на рациональное развитие рынка. Соответствующие формальные модели и доказательства содержатся в приложении к главе (доступно по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_ russian_economy.html).

## Создание и развитие электроэнергетического сектора в России до 1998 года

Система производства и передачи электроэнергии была создана в России в конце XIX в. К 1913 г. общая установленная мощность российских электростанций достигла 1100 киловатт, а производство электроэнергии — около 2 млрд кВт·ч.

Начало новому этапу развития отрасли положил план ГОЭЛРО — государственный план электрификации России, принятый после Октябрьской революции 1917 г. Некоторые из построенных по этому плану электростанций входили в число крупнейших в Европе, а Днепрогэс стал в то время крупнейшей в мире гидроэлектрической станцией (560 мегаватт). К 1931 г. общая мощность электростанций достигла примерно 4 млн киловатт, а производство электроэнергии — 10,6 млрд кВт·ч. Всего по плану ГОЭЛРО было построено 30 электростанций. К середине 1930-х гг. страна в основном отказалась от импорта силового оборудования.

Во время Второй мировой войны значительная часть энергетического потенциала СССР была разрушена, что выразилось в снижении более чем на 40% установленной мощности электростанций. В послевоенные годы советская электроэнергетика быстро росла благодаря использованию стандартных проектов электростанций и развитию комбинированной генерации электрической и тепловой энергии. В 1947 г. СССР занимал второе место в мире (после США) по производству электроэнергии. К 1950 г. установленная мощность электростанций составила 19,6 гигаватт (сравните с 11,2 гигаватт в 1940 г.). Во второй половине 1940-х — в 1950-х гг. в СССР было введено в строй более 13,5 гигаватт генерирующих мощностей. В результате к 1960 г. доля установленной мощности гидроэлектростанций достигла 22% от общей мощности сектора. В 1956 г. была построена первая линия электропередачи Куйбышев—Москва напряжением 400 киловольт, после чего началась работа по объединению различных областей страны и созданию Единой энергетической системы (ЕЭС) СССР. Это, в свою очередь, потребовало установления иерархического диспетчерского контроля и в 1969 г. было образовано Центральное диспетчерское управление энергосистемы.

В 1954 г. в Обнинске был осуществлен первый в мире энергетический пуск атомной электростанции, ознаменовавший начало эры атомной энергии. В 1970-е гг. началось строительство гидроаккумулирующих электростанций. В то же время в отличие от других стран мира, их доля на общесоюзном рынке оставалась небольшой.

В 1980-х гг. мощности атомных электростанций (АЭС) увеличились более чем в три раза (до 38 мегаватт), а их доля в общем объеме генерации достигла 11%. В то же время стало ясно, что затраты на строительство АЭС во многих случаях превосходят добавочные выгоды использования атомной энергии по сравнению с традиционными тепловыми электростанциями (ТЭС). Трудную, не до конца решенную и в наши дни, проблему представляет собой захоронение радиоактивных отходов. Выяснилось, что первоначально предназначавшиеся для использования на АЭС атомные реакторы на быстрых нейтронах являются гораздо более дорогими, по сравнению с традиционными электростанциями. После аварии на Чернобыльской атомной электростанции в 1986 г. в СССР было приостановлено строительство новых АЭС.

В 1980-е гг. произошли наиболее сильные изменения в структуре ТЭС за 60 лет. Доля электростанций, работавших на газе, увеличилась с 23,6% до 54,2%, а доля электростанций, использовавших в качестве топлива нефть, — в два раза, до 16,5%. Соответственно, доля ТЭС, работавших на угле, упала до 28%. Все эти годы происходило расширение использования технологий по выработке электроэнергии на газотурбинных установках. Однако проблемы с конструированием так и не позволили организовать их массовое производство. В совокупности с отсутствием стимулов к энергосбережению это стало основной причиной того, что по показателю выработки электроэнергии на газотурбинных установках Россия оказалась позади остального мира.

К концу 1980-х гг. электроэнергетический комплекс СССР достиг впечатляющих результатов и по качественным, и по количественным показателям. Одним из важнейших его достижений стало создание единой энергетической системы континентального масштаба, основой которой были передовые высоковольтные линии электропередачи. Тем самым была гарантирована надежность высшей системы и более низкие, по сравнению со многими другими странами, требования к резервным мощностям. Это позволяло не допускать систематических аварий в энергосистеме, сравнимых по масштабам и последствиям с чрезвычайными происшествиями,

происходившими в западных странах (таких как инцидент на северо-востоке США в 1965 г.)[2].

Радикальные политические и экономические изменения в России в начале 1990-х гг. оказали воздействие и на электроэнергетику. В 1991–1993 гг. акционирование предприятий и структурные изменения в отрасли создали условия для учреждения открытого акционерного общества — РАО «ЕЭС России». Его основная задача состояла в обеспечении функционирования и развития общегосударственной единой электроэнергетической системы. В 1996 г. был создан полностью регулируемый оптовый рынок электроэнергии и мощности (Федеральный оптовый рынок электроэнергии и мощности, ФОРЭМ), цены (тарифы) которого должны были утверждаться Федеральной энергетической комиссией. Был введен двухставочный тариф с раздельными платежами за максимальную предоставляемую мощность и приобретаемую электроэнергию. Право на регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую потребителям, было консолидировано в региональных органах власти, которые оказывали очень сильное влияние на финансовый статус электроэнергетических компаний. Доступ к оптовому рынку был ограничен жесткими административными барьерами, и крупные промышленные потребители вынуждены были нести издержки перекрестного субсидирования других потребителей (прежде всего, населения). Объемы перекрестного субсидирования достигали десятков миллиардов рублей.

К середине 1990-х гг. инвестиции в электроэнергетику упали до очень низкого уровня. Отсутствие транспарентности в деятельности электроэнергетических компаний и высокие регулятивные риски обусловили невозможность привлечения кредитов и частных инвестиций. Еще более серьезную проблему представляло распространение неплатежей и бартера. В конце 1990-х гг. только 20% поставок электроэнергии оплачи-

2. Массовые отключения подачи электроэнергии в различных частях канадской провинции Онтарио и северо-восточных штатов США. Электроснабжение было восстановлено в течение нескольких часов. См. дополнительную информацию по адресу: http://blackout.gmu.edu/archive/a_1965.html.

вались деньгами. В результате произошло резкое снижение инвестиций в электроэнергетику. Если в 1980-е гг. ежегодный уровень ввода новых генерирующих мощностей достигал 10–12 гигаватт, то в 1990-е гг. он снизился до 1 гигаватта. В 1997 г. в связи с отсутствием финансовых ресурсов были отложены все инвестиционные проекты. Более того, на предприятиях отрасли начались забастовки, и многие электроэнергетические компании оказались на грани банкротства.

В то же самое время в рамках ФОРЭМ так и не удалось создать реальный конкурентный рынок. Цены определялись не столько спросом и предложением, сколько устанавливались по результатам переговоров между производителем и регулятором. Этот механизм ценообразования не способен был подтолкнуть участников рынка к повышению эффективности производства и сокращению издержек. К тому же он далеко не всегда позволял найти контрагента на оптовом рынке.

ФОРЭМ не решил главные проблемы отрасли, такие как отсутствие денежных фондов для замены устаревших машин и оборудования, неадекватный уровень инвестиций в развитие, отсутствие финансовой дисциплины, невозможность возмещения убытков, вызванных нарушением контрактов, неэффективные система регулирования и корпоративное руководство, а также законная монополия поставщика на региональном уровне.

К концу 1990-х гг. все эти события привели к снижению некоторых количественных и качественных показателей результатов деятельности отрасли. Происходило старение генерирующего оборудования. К 2000 г. объем устаревших электрических производственных мощностей достиг 37,4 млн киловатт (17% всех мощностей; на ТЭС он составил 14,9 млн киловатт, или 11%, а на гидроэлектростанциях (ГЭС) — 22,4 млн киловатт, или 52%). Значительная часть находившегося в эксплуатации оборудования характеризовалась низким коэффициентом преобразования энергии (не превышавшим 30%). Одновременно увеличилось потребление топлива в расчете на киловатт-час, потребления электроэнергии для собственных нужд электростанций, а также потери при передаче и распределении.

## Реструктуризация электроэнергетического комплекса в 1998–2008 гг.

В 1998 г. в РАО «ЕЭС России» пришла новая управленческая команда во главе с А. Б. Чубайсом, перед которой была поставлена задача по осуществлению радикальной программы преобразования электроэнергетической отрасли. Реструктуризация была проведена в два этапа. Первый из них представлял собой, по сути, кризисный менеджмент, включавший в себя восстановление платежей и финансовую реструктуризацию отрасли, создание современной финансовой системы и повышение уровня корпоративного руководства в холдинговой компании. На втором этапе основное внимание уделялось разделению конкурентного и монополистического секторов, приватизации генерирующих предприятий и созданию рынка электроэнергии.

Финансовое восстановление отрасли было завершено к началу 2000-х гг., отчасти благодаря общему восстановлению экономики. Был полностью ликвидирован бартер, внедрялись современные технологии менеджмента, такие как планирование бизнеса, учет издержек производства, бюджетирование, казначейское исполнение бюджетов и программы управления издержками. К 2001 г. все платежи за электроэнергию и тепло осуществлялись в денежной форме.

Финансовое оздоровление энергетических компаний способствовало развитию нормативно-правовой базы и разработке концепции реформы отрасли, изложенной в постановлении правительства России № 526 от 11 июля 2001 г. «О реформе в электроэнергетике Российской Федерации». Программа либерализации, разработанная командой А. Б. Чубайса, основывалась на общих принципах преобразований отраслевой структуры и архитектуры с учетом ряда специфических особенностей российского рынка электроэнергии. Эти общие принципы включали в себя:

- отделение друг от друга сегментов, в которых существуют естественные монополии (передача и распределение электроэнергии, административный контроль),

и потенциально конкурентного сегмента (производство и продажа электроэнергии, ремонт оборудования и уход за ним);
- приватизация генерирующих станций и создание рынка электроэнергии, включая оптовый на сутки вперед и балансирующий субрынки. В то же самое время часть стратегически важных генерирующих станций — атомные и гидроэлектростанции — оставались в государственной собственности.

К специфическим чертам российского рынка относились:

- отдельный рынок мощности. На таком рынке каждый оптовый потребитель должен был приобретать объемы мощностей, ограничивавшие его норму потребления электрической энергии на следующий год. Во всем мире аукционы по продаже мощностей функционируют на рынках всего трех стран;
- комплексная сетевая структура рынка, характеризующаяся значительными ограничениями по передаче электроэнергии. В результате рынок на сутки вперед (РСВ) был организован как сетевой аукцион с единой ценой для каждой ценовой зоны с незначительными ограничениями и потерями при передаче электроэнергии;
- отсутствие организованного форвардного рынка с торгуемыми контрактами на срок.

Начиная с 2006 г. были введены новые правила функционирования оптового рынка (мощности). Тем самым был создан Новый оптовый рынок электроэнергии и мощности (НОРЭМ). Он включал в себя регулируемый сектор контрактов между поставщиками и потребителями, а также рыночный торговый сектор (рынок на сутки вперед, РСВ). Цены, объемы поставок и контрагенты регулируемых контрактов определялись под контролем государства. К ноябрю 2007 г. процесс создания нормативно-правовой базы электроэнергетики в основном завершился. Были приняты законы, определявшие базисные условия операций на рынке мощности, правила функционирования оптового и розничного рынков электроэнер-

гии и регулирования электроэнергетики после завершения реорганизации РАО «ЕЭС России». В частности, на законодательном уровне были определены полномочия федеральных и региональных органов власти, а также системного оператора и федеральной сетевой компании по регулированию электроэнергетики. Кроме того, закон определял статус «Совета рынка» — некоммерческой организации, в которую входят представители Федерального собрания, российского правительства, поставщиков и потребителей энергии и мощности на оптовом рынке, а также инфраструктурные организации. На него возлагалась ответственность за обеспечение функционирования оптового рынка электроэнергии и мощности. Начиная с 2007 г. регулируемые контракты постепенно вытеснялись нерегулируемыми договорами, заключавшимися сторонами сделки. К 2011 г. весь объем электроэнергии продается по свободным плавающим ценам. С 2007 г. на рынке заключаются долгосрочные двусторонние контракты (на 3–5 лет), что способствовало снижению риска инвестиций в генерирующие мощности. В результате осуществления преобразований в 2008 г. на свет появился конкурентный рынок электроэнергии. Одновременно начали развиваться система планирования и механизмы регулирования рынка.

Ключевым элементом реформы отрасли является инвестиционная стадия. В начале 2008 г. установленная мощность электростанций, входивших в зону централизованной энергетики, составляла 210,1 млн киловатт. Из них мощность теплоэлектростанций достигала 142,2 млн киловатт (67,7% общей установленной мощности), ГЭС и гидроаккумулирующих электростанций — 44,0 млн киловатт (20,9%) и АЭС — 23,9 млн киловатт (11,4%). Общая доля устаревшего оборудования на российских электростанциях увеличилась до 45% установленной мощности. Устаревание основных фондов электросетей составляло в среднем 40%, включая 65% оборудования подстанций. В 2006–2010 гг. инвестиционная потребность в строительстве новых электростанций достигла, по оценкам специалистов, 11,8 трлн рублей, включая 6,75 трлн рублей на создание новых генерирующих мощностей и 5,1 трлн рублей — на развитие сетей электропередачи. Привлечение частных инвесто-

ров позволило генерирующим компаниям добиться быстрого роста как своей собственной рыночной капитализации, так и капитализации РАО «ЕЭС России» в целом. В 2006–2007 гг. денежная выручка от продажи акций генерирующих компаний составила около 500 млрд руб. (около $20 млрд), а цены на эти акции выросли на 55–75% (общий рыночный индекс увеличился всего на 30%). В то же время значительный рост реальных инвестиций начался только в 2011 г. Некоторые из причин этого обсуждаются ниже.

## Объявленные цели реформы и архитектура рынка

Согласно реформаторам, либерализация российской энергетики преследовала следующие цели:

- оптимизация цен на электроэнергию. Конкуренция заставила бы владельцев генерирующих мощностей и распределительных компаний повышать эффективность своей деятельности и внедрять передовые технологии;
- повышение надежности Единой энергетической системы (ЕЭС) и увеличение нагрузки на генерирующие мощности Определение объемов продаж электроэнергии на РСВ позволило бы обеспечить минимизацию совокупных издержек производства электроэнергии, ее передачи и распределения;
- повышение уровня частных инвестиций в электроэнергетику. Рыночные цены должны были бы подавать достоверные сигналы о возможных вложениях на расширение и реконструкцию существующих генерирующих мощностей, а также в строительство новых. Если повышение рыночной стоимости существующих генерирующих компаний достигнет (потенциально превзойдет) уровня издержек создания новых мощностей, увеличится и поток инвестиций в строительство новых мощностей.

Оптовые рынки электроэнергии и мощности стали важнейшими составляющими реформированного сектора.

Оптовый рынок функционирует в рамках ЕЭС, которая разделена на ценовые и неценовые зоны оптового рынка. Ценовые зоны представляют собой области, в которых возможна конкуренция между производителями электроэнергии, в то время как в неценовых зонах действуют постоянные цены, устанавливаемые регуляторами.

Переходный оптовый рынок электроэнергии включает рынок двусторонних контрактов, конкурентный РСВ и конкурентный балансирующий рынок. Переходный оптовый рынок мощности состоит из рынка двусторонних контрактов и аукциона для конкурентного отбора мощностей (КОМ).

РСВ организован как двойной закрытый аукцион, который проводится в сети по единым узловым ценам. В каждом из узлов для каждого часа следующих суток каждый производитель делает предложение об объеме мощности, которую он мог бы предоставить в зависимости от узловой цены. Каждый потребитель, в свою очередь, выставляет каждый час заявку на приобретение некоего объема мощности в зависимости от цены. Системный оператор определяет сетевые потоки и узловые цены, уравновешивающие предложение и спрос в каждом из узлов, включая чистый экспорт. Потоки определяются как решение общей проблемы максимизации благосостояния, принимая во внимание ограничения на передачу мощности и потери. Построение соответствующей математической модели и ее применение на РСВ ЕЭС было, вероятно, главным достижением в процессе создания российского рынка электроэнергии (см. Давидсон и др. 2004). Расчетная модель ЕЭС включает в себя 7200 узлов, находящихся в европейской части страны и на Урале, а также 600 узлов, расположенных в Сибири. Модель, в которой содержится такое количество узлов, является единственной в мире. Основная теоретическая проблема ее построения была связана с необходимостью учета свойств электрических сетей передачи переменного тока. Их функционирование значительно отличается от сетей с традиционными благами.

Балансирующий рынок предназначен для приведения в равновесие в реальном времени спроса и предложения на каждом из узлов с учетом резервов, предназначенных для обеспечения стабильности поставок.

Поскольку его доля в общем объеме дневных торгов не превосходит 4%, далее при обсуждении проблемы рыночной власти и торговли мощностью мы уже не будем к нему возвращаться.

Выходящие на оптовый рынок покупатели и продавцы могут заключать друг с другом двусторонние контракты. Условия этих контрактов включают в себя цены, объемы поставок, условия платежа и обязательства по поставке. Заключая двусторонний контракт, поставщик и покупатель приходят к согласию относительно цены и объема поставок электроэнергии из места расположения поставщика в место расположения потребителя. В то же время поскольку потоки электроэнергии движутся в соответствии с законами физики, а не по маршруту, определенному в соглашении, в действительности потребитель получает электроэнергию от других поставщиков, а производитель, заключивший контракт, поставляет ее другим покупателям. Такие договора являются весьма привлекательными для сторон, так как они позволяют застраховаться от ценовых колебаний, а также представляют собой удобную схему поставок и платежа.

Кроме того, долгосрочные контракты позволяют довольно существенно ограничить власть над рынком крупных производителей (см. обсуждение ниже в этой главе).

Создание рынка мощности преследует цель снижения рисков для производителей новых мощностей и повышения степени надежности поставок электроэнергии. Введение платежей за мощность повышает инвестиционную привлекательность электроэнергетики и ее способность удовлетворять спрос в долгосрочном периоде, включая потребность в резервах. Последнее обстоятельство имеет существенно важное значение с точки зрения обеспечения надежности поставок электроэнергии в случаях чрезвычайных происшествий на генерирующих мощностях, ошибках в прогнозировании спроса и в других разнообразных обстоятельствах.

Механизм российского рынка мощности проектировался с таким расчетом, чтобы приобретаемая каждым покупателем электроэнергии мощность представляла собой сумму двух составляющих. Одна из них — пико-

вый спрос покупателя, вторая — резервная мощность, необходимая для того, чтобы обеспечить надежное функционирование энергосистемы. В настоящее время торги по мощности осуществляются за год до поставки на рынке конкурентного отбора мощностей (КОМ). До 2011 г. установление цены на КОМ существенно отличалось от установления цен на РСВ тем, что на первом отсутствовала единая цена за один мегаватт для всех производителей и покупателей. В соответствии с правилами рынка мощности, установленными в 2007 г.[3], каждый поставщик получал платеж за мощность на уровне цены своего предложения, в то время как покупатели оплачивали среднюю для всех поставщиков цену, то есть рыночную цену мощности для покупателей. Экономическая обоснованность цены мощности в предложении каждого поставщика проверялась и подтверждалась инфраструктурой оптового рынка. Эта цена должна была покрывать постоянные издержки производителя, включая доходность на инвестированный капитал.

Цена на новые мощности, основанная на рыночной стоимости активов и рыночной доходности на инвестированный капитал, как правило, превосходит цены уже используемых генерирующих мощностей. Это означает, что рыночная цена первых могла быть более высокой, чем рыночная цена для потребителей, которая базируется на ценах для вторых. Игроки оптового рынка (поставщики и потребители), в соответствии с действовавшими на нем правилами, имеют возможность подписывать гибкие двусторонние контракты купли-продажи электроэнергии и мощности по контрактной цене.

Начиная с 2011 г. в правила рынков мощностей и электроэнергии были внесены изменения. В частности, на рынке мощности используется своего рода смесь аукциона единой цены и аукциона с оплатой по заявкам: все предложения с ценами менее 85% цены отсечения оплачиваются по этой цене, а отобранные предложения с ценами более 85% цены отсечения оплачиваются по за-

3. См. постановление правительства Российской Федерации № 643 «О правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода»; доступно по адресу: http://www.ies-holding.com/data/content/content_fi les/investors/energylaw/new/643_24.10.2003.pdf.

явленным ценам. Ниже мы рассмотрим механизмы рынка с единой ценой и с оплатой по заявкам с точки зрения максимизации общественного благосостояния.

## Оценка рыночной силы на РСВ

В этом разделе мы рассматриваем РСВ отдельно от других рынков и обсуждаем теоретические модели оценки конкурентоспособности рынка в зависимости от его структуры и архитектуры. Как и авторы многих других исследований, мы рассматриваем РСВ как аукцион функций предложения с единой ценой, предполагая, что покупатели не обладают властью над рынком и подают заявки как на конкурентном рынке (обоснование этой посылки см. в: Holmberg and Newbery 2010).

ЕЭС включает в себя шесть связанных друг с другом зональных энергетических систем: Центр, Средняя Волга, Урал, Северо-Запад, Сибирь и Юг. Электрические сети внутри зон, как правило, обеспечивают желаемые потоки, но ограничения по передаче мощности между системами являются весьма значительными и регулярно ограничивают потоки электроэнергии. На рис. 16.1 представлена общая структура ЕЭС. Данные о распределении установленной мощности в нескольких зонах в 2008 г. (см. приложение А, доступное по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html) показывают, что в каждой из них доля крупнейшей частной компании превышает 20%. Не приведет ли столь высокий уровень концентрации к усилению власти крупных поставщиков над рынком, которую они могут использовать для значительного повышения цен на продукцию, что отрицательно отразилось бы на уровне общественного благосостояния?

Рассмотрим некоторые подходы к оценке рыночной власти на рынке электроэнергии. Важнейшей его чертой является неопределенность спроса, обусловленная случайными изменениями во внешней среде и вариациями спроса в течение дня, на который подана заявка. В этом контексте П. Клемперер и М. Мейер предлагают перспективную модель аукциона и теоретические результаты (Klemperer and Meyer 1989). Они рассматривают заяв-

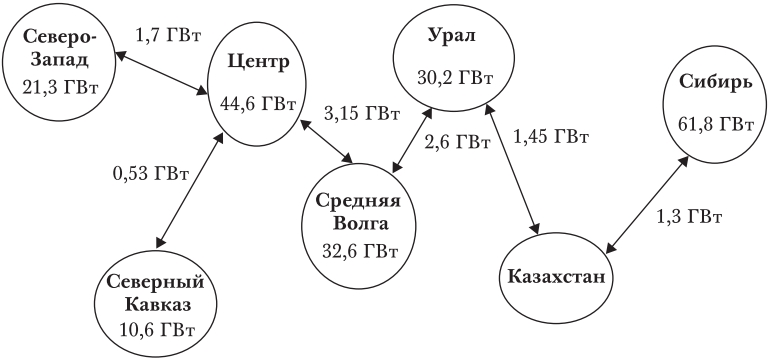



РИС. 16.1. Пропускные способности линий электропередачи и зональные мощности в России

Источники: Abolmasov and Kolodin (2002); данные компании *Incotec*.

ки производителей как монотонные гладкие функции от цены, а также функцию спроса, которая зависит, помимо цены, от случайного параметра. Таким образом, цена отсечения, уравновешивающая спрос и предложение, является случайной. Набор заявок называется равновесием функции предложения (РФП), если при любом значении параметра заявка каждой фирмы максимизирует ее прибыль при условии фиксированных заявок других производителей. Для симметричной олигополии авторы выводят дифференциальное уравнение для равновесной заявки и описывают множество РФП.

Цена РФП всегда ниже, чем цена в условиях олигополии Курно. Ее расчеты для нескольких рынков (для Англии и Уэльса см.: Green and Newbery 1992; для стилизованной модели российского рынка см.: Dyakova 2003) показывают, что результат для пяти симметричных фирм находится в непосредственной близости от конкурентного равновесия: средние потери общественного благосостояния не превышают 2% при эластичности спроса –0,2.

Однако расчет заявок РФП представляет собой довольно сложную математическую проблему. В общем случае ее решение требует полной информации о функции спроса и функциях издержек всех конкурентов. Обычно реальные аукционы не удовлетворяют этим ус-

ловиям. Что касается равновесия Нэша, то схожая проблема рассматривалась в рамках изучения механизмов адаптации и обучения (см.: Milgrom and Roberts 1990; Vasin and Vasina 2005). Полученные результаты показывают, что в некоторых классах игр для игроков с ограниченной рациональностью и неполной информацией существуют довольно простые механизмы, обеспечивающие сходимость стратегических профилей к устойчивому равновесию Нэша. Но для аукционов функций предложения в общих предположениях относительно функций спроса и предложения это неверно. Действительно, в одном из недавних исследований, в котором изучается динамика наилучших ответов для повторяющихся аукционов и симметричной олигополии, показано, что в модели с линейными предельными издержками имеет место сходимость к РФП (Васин и Гусев 2011). Однако даже для постоянных предельных издержек при наличии существенных ограничений мощностей сходимость отсутствует (см. технические детали в приложении В по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html).

Более того, как представляется, модель РФП неприменима к российскому рынку РСВ. В отличие от других подобных рынков, где заявка может включать большое количество ступеней и подается на весь день, российские производители подают свои предложения на каждый час следующих суток, при этом кривая спроса остается также неизменной на протяжении каждого часа. Для каждого генератора предложение должно соответствовать кусочно-постоянной функции, включающей не более трех ступеней.

Представляется, что данной архитектуре рынка в большей степени соответствует модель, предложенная А. А. Васиным и П. А. Васиной (Vasin and Vasina 2005). В ней рассматривается фиксированная кривая спроса, а цена определяется балансом спроса и совокупного предложения. Стратегии производителей заключаются в выборе произвольных неубывающих ступенчатых функций предложения с ограниченным количеством ступеней. В этой модели существует множество равновесий Нэша, каждое из которых генерирует рыночную цену между ценами по Вальрасу и по Курно. Обратно

для любой из них существует соответствующее равновесие Нэша. В то же время в общих условиях для некоторых адаптивных динамик стратегий производителей устойчивым является только равновесие Нэша, связанное с исходом по Курно (формальные результаты см. в приложении А, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html).

Что касается равновесного исхода по Курно, то во многих случаях его отклонение от конкурентного равновесия и потери общественного благосостояния являются более значительными, чем в случае исхода РФП. В общих предположениях о выпуклости функции издержек и неубывающей эластичности функции спроса равновесие по Курно является единственным. Соотношение между ценами Курно ($p^*$) и Вальраса ($\tilde{p}$) характеризуется следующим неравенством: $\frac{p^*}{\tilde{p}} - 1 \leq \frac{1}{(e^*/s^* - 1)}$, где $s^*$ — доля равновесного рынка, принадлежащая крупнейшей компании, а $e^*$ — эластичность рыночного спроса при $p^*$. Оценка становится точной, если предельные издержки крупнейшей компании одинаковы в условиях равновесия по Курно и в конкурентном равновесии; в частности, это справедливо для симметричной олигополии с постоянными предельными издержками. Еще один пример аналогичного соотношения между ценами по Курно и по Вальрасу — рынок, на котором крупная фирма с постоянными предельными издержками, владеющая долей рынка $s^*$, взаимодействует с конкурирующими производителями с более низкими издержками и ограниченной мощностью (Vasin and Vasina 2005). (Безусловно, эти отношения имеют место только в том случае, если $e^*/s^* \leq 1$; в иных случаях равновесия по Курно с такими характеристиками не существует).

Как отмечает Д. Ньюбери, модель олигополии Курно не соответствует данным о рынках электроэнергии Европы (Newbery 2009). Оценки значений эластичности спроса для контрактов, заключенных на месяц вперед, находятся ниже уровня 0,25, а для РСВ — ниже чем 0,2, в то время как доля крупнейшей компании на многих рынках (в Дании, Италии, Германии и других) превосходит 20%. В то же время наблюдаемые надбавки к пре-

дельным издержкам значительно ниже, чем получаемые из модели 100%.

Отклонения реальных цен от равновесия по Курно могут объясняться несколькими причинами. Рассматривая концепцию РФП, П. Хольмберг и Д. Ньюбери упоминают о нескольких подтверждающих ее эмпирических исследованиях (Holmberg and Newbery 2010). В то же время данные о надбавках к предельным издержкам могут быть объяснены с помощью других моделей, в частности тех, в которых рассматривается воздействие форвардного рынка (см. Newbery 2009 и наше обсуждение ниже). Известно очень мало прямых свидетельств о заявках, соответствующих РФП. Один из примеров — опыт балансирующего рынка в Техасе, рассматриваемый Хольмбергом и Ньюбери (Holmberg and Newbery 2010). Исследователи упоминают и о важных условиях существования РФП в чистых стратегиях и об их сходимости к гладкой РФП: малый размер шага по объему относительно шага по цене и нестрогие или полностью отсутствующие ограничения на количество шагов. Поэтому необходимо найти другие объяснения проблемы надбавки А. Лернера.

В статье К. Вольфрам (Wolfram 1999) и в двух упоминавшихся выше работах отмечается, что в Западной Европе и в США производители электроэнергии находятся под сильным давлением регуляторов. Устанавливаемые последними пределы цен, а также угроза антимонопольных расследований и штрафов существенно ограничивают средние надбавки к цене. В России регулирование всегда играло важную роль. Постановление правительства Российской Федерации № 1172 от 27 декабря 2010 г.[4] ужесточает регулирование тарифов, ограничивая скорость повышения цен на РСВ. Кроме того, в России широко распространено неформальное регулирование. Как правило, в начале каждого года правительство устанавливает желаемые ценовые потолки для ос-

4. Постановление правительства Российской Федерации № 1172 от 27 декабря 2010 г. «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» доступно по адресу: http://www.consultant.ru/law/hotdocs/12820.html.

новных видов ресурсов, включая электроэнергию. Затем «Совет рынка», в который входят представители основных компаний с обеих сторон рынка, обсуждает возможность соответствия ожиданиям государства. Хотя крупные потребители (производители металла, розничные компании) не обладают сколько-нибудь значительной властью на РСВ, они занимают сильные позиции на переговорах с производителями электроэнергии и государственными органами власти.

Необходимо упомянуть и о ряде других важных черт механизма российского рынка, появившихся у него начиная с 2011 г. Если мощность отобрана на КОМ, но не востребована РСВ, постоянные издержки на этот день не оплачиваются. Предполагается, что регулятор должен отслеживать значительные отклонения от переменных издержек в предложениях на РСВ и применять соответствующие санкции. Поскольку цены на топливо известны, данная задача легко решается. В этих условиях подача конкурентной заявки на РСВ выгодна каждому производителю. Согласно отзывам экспертов и розничных компаний, существенных злоупотреблений властью над рынком со стороны производителей на РСВ в настоящее время не происходит. Рассматриваемые в этой главе модели могут использоваться для оценки потенциальной власти над рынком, которая может проявиться при ослаблении внешнего регулирования, если только рыночные механизмы ограничивают стратегический выбор производителей. Один из аргументов в пользу такого ослабления заключается в том, что вмешательство со стороны государства и регуляторов способно заставить инвесторов отказаться от капиталовложений, посылая им ошибочные сигналы. Но электроэнергетика испытывает огромную потребность в инвестициях, тем более что существовавшему в последнее десятилетие регулируемому рынку так и не удалось решить эту проблему (см. следующий раздел, в котором обсуждается рынок мощности и проблема инвестиций).

Между тем эффективным инструментом ограничения власти крупных производителей может быть форвардный рынок сам по себе. Далее мы рассматриваем отношения между рынками и воздействие форвардного рынка на рыночную силу поставщиков электроэнергии.

# Исследования форвардных рынков и рынка мощности

## Форвардные рынки

Заключая форвардные контракты, стороны принимают на себя обязательства по покупке и продаже определенного объема электроэнергии на РСВ по заранее оговоренной ими цене поставки. Как правило, такие контракты торгуются на вторичном рынке. Стандартные контракты на поставку электроэнергии (фьючерсы) существуют на нескольких рынках и торгуются на энергетических биржах.

Существует отдельное теоретическое направление, посвященное изучению степени, в которой существование форвардных рынков способно оказать воздействие на конкуренцию на олигополистических рынках. В качестве приложения обычно рассматривается электроэнергетика. Так, Б. Алляз и Ж.-Л. Виля рассматривают дуополию (Allaz and Vila 1993). Производители действуют в условиях постоянных предельных издержек на последовательных форвардных рынках, а затем — на спот-рынке в условиях конкуренции по Курно. Деятельность арбитражеров обеспечивает выравнивание цен на всех рынках, а будущее является полностью предсказуемым. Б. Алляз и Ж.-Л. Виля показывают, что организация форвардных рынков способствует более конкурентным исходам, а совокупные объемы производства демонстрируют тенденцию к выходу на уровень конкурентных объемов производства, когда количество контрактных раундов стремится к бесконечности. О схожем воздействии форвардных контрактов на аукцион функций предложения сообщает и Д. Ньюбери (Newbery 1998). П. Хольмберг и Д. Ньюбери отмечают, что на реальных рынках количество контрактных раундов варьируется от трех до восьми, но большинство из них имеют место между трейдерами и розничными продавцами и не ведут к увеличению оговоренного объема поставок, как это происходило в модели Алляза и Виля (Holmberg and Newbery, 2010).

Точную оценку сокращения рыночной силы для симметричной олигополии и двухэтапного рынка с конкуренцией по Курно удалось получить Дж. Бушнелу (Bushnell, 2005). Принимая предельные издержки за константу, он показывает, что введение форвардного рынка с известными форвардными позициями ведет к такому же ограничению власти над рынком (измеряемой по индексу Лернера), как в случае увеличения количества производителей с $n$ до $n^2$. Модель Бушнела основывается на посылке об особом порядке потребления (покупки на форвардном рынке осуществляют индивиды с более высокими резервными ценами) и равенстве форвардных и спот-цен. Однако реальные рынки не соответствуют этим допущениям. Спот-цены, как правило, являются более низкими, чем форвардные, но в некоторых случаях первые значительно превышают вторые. А. А. Васин и А. А. Шарикова допускают случайный исход на спотовом рынке с гетерогенными с точки зрения их установок к риску потребителями (Vasin and Sharikova 2011). Авторы уточняют оценку уменьшения власти над рынком, предложенную Бушнелом, и раскрывают эндогенные причины существования медвежьего и бычьего спотовых рынков, а также определяют равновесные характеристики рынка (см. приложение С, доступное по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html for technical results).

В то же время воздействие форвардного рынка на рыночную власть в значительной степени (по крайней мере в теории) зависит от его архитектуры. Дж. Хьюз и Дж. Као показывают, что этот результат имеет место только в том случае, если форвардные позиции фирм являются общеизвестными, в то время как исход по Курно возникает, если фирмы скрывают свои позиции (Hughes and Kao 1997). Ф. Мауенк и Ф. Салани демонстрируют, что в условиях конкуренции по Бертрану—Эджуорту на спотовом рынке заключение форвардных контрактов способно привести к расширению власти над рынком и уменьшению общественного благосостояния. (Mahenc and Salanié 2004). Исследователи устанавливают, что в условиях равновесия каждый производитель приобретает форвардные контракты на свою собственную

электроэнергию, следствием чего становится повышение спотовой цены.

Исходя из этих результатов предпочтительной архитектурой является двух- или трехэтапный рынок электроэнергии, когда форвардные продажи и РСВ организованы как аукцион единой цены и форвардные позиции известны всем участникам.

Российский форвардный рынок все еще находится на начальных стадиях развития. Стандартные фьючерсные контракты пока не применяются, хотя уже создана биржа для двусторонних форвардных контрактов. По сравнению с рынками электроэнергии других стран доля контрактных объемов в совокупном предложении на российском рынке совсем невелика. В 2007–2009 гг. этот показатель был выше, но в настоящее время участники рынка не заинтересованы в форвардных контрактах, так как продажа мощности является необходимым и достаточным условием для планирования производства и продаж электроэнергии. Вероятно, привлекательность форвардных контрактов повысится в случае изменения правил на рынке мощности (возможность заключения долгосрочных, на несколько лет вперед, контрактов).

## Рынки мощности

Как правило, потребность в рынке мощности в архитектуре рынка электроэнергии обосновывается отсутствием на конкурентном рынке с неэластичным спросом финансового возмещения для пиковых генераторов. В то же время, как утверждает Ст. Стофт, рынок мощности не относится к числу необходимых элементов организации эффективного рынка электроэнергии (Stoft, 2002). Пиковые мощности могут покрывать свои постоянные издержки в те редкие периоды, когда спрос превышает общую доступную мощность и цена равна стоимости, потерянной из-за нехватки мощности, то есть предельной цене резервирования для неудовлетворенного спроса. Такой механизм применяется на австралийском рынке. Стофт также рассматривает другие механизмы для определения пиковых периодов и определения цены в эти периоды. В них пиковым периодом

является время, когда доля резервной мощности меньше заданного уровня в общей располагаемой мощности (например, менее 10%). Цена для этих периодов определяется так, что пиковые мощности могут покрыть свои постоянные издержки в течение года. Определение оптимальных параметров для такого рынка с учетом фактора рыночной силы является актуальной задачей.

Далее мы рассмотрим стилизованную модель российского рынка электроэнергии и рынка мощности и сравним равновесные исходы с оптимальной структурой мощностей, которая является решением проблемы оптимизации общественного благосостояния. Мы показываем, что оптимальная структура мощностей может быть достигнута при условиях совершенной конкуренции, полной рациональности поведения и полной информации об агентах на рынке для всех его участников. Однако при более реалистичных предположениях реализация оптимальной структуры мощностей при такой архитектуре невозможна.

Предположим, что существует множество $I$ типов генерирующих мощностей. Каждый тип $i$ характеризуется переменными издержками $c_v^i$ и постоянными издержками $c_f^i$ на 1 мегаватт-час (МВт·ч) производимой мощности. Постоянные издержки определяются как $c_f^i - \frac{r.OC^i}{(1-e^{-rT})}$, где $OC^i$ — издержки строительства одной единицы типа $i$, $r$ — ставка дисконтирования и $T^i$ — срок службы мощности $i$.

Сначала будем предполагать, что ограничение производственной мощности для каждого типа не является активным (общая постановка задачи рассматривается далее). Следуя Ст. Стофту (Stoft 2002), предположим, что в течение одного года спрос является неэластичным и характеризуется максимальным значением $\bar{M}$ и кривой продолжительности нагрузки (КПН) $M(t)$. Если время в рассматриваемый период упорядочить в соответствии со снижением потребления электроэнергии, то $M(t)$ показывает минимальное потребление в рамках (первой) доли $t$ в рассматриваемом периоде. Обратная функция $t(M)$ определяет долю времени, когда требуемая мощность превышает уровень $M$. На практике кривая $M(t)$ рассчитывается исходя из нагрузки в прошлые периоды.

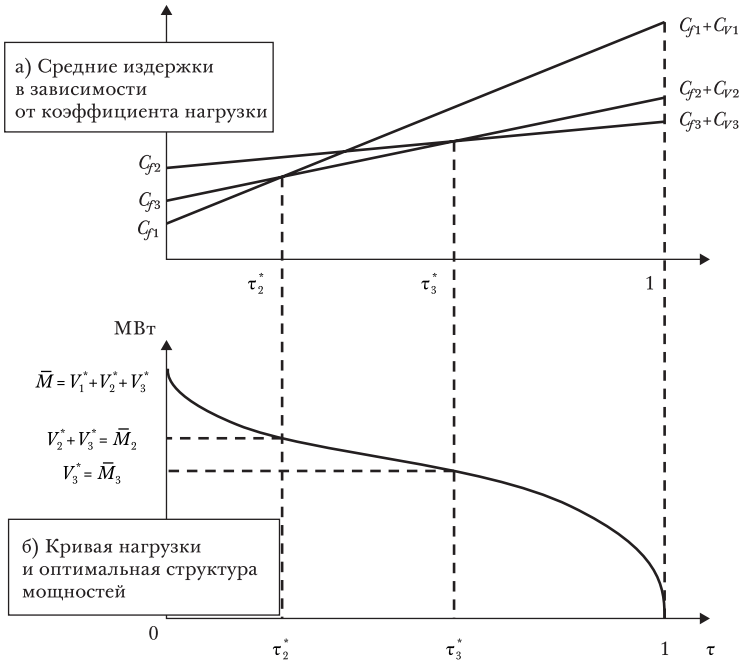



РИС. 16.2. Кривая продолжительности нагрузки и оптимальная структура мощностей

Модель предполагает, что она не меняется в интервале планирования. Типичная кривая нагрузки представлена на рис. 16.2. Задача состоит в том, чтобы найти объемы мощности $V_i, i \in I$, удовлетворяющие спрос с минимальными издержками. Решение состоит в следующем. Пусть типы мощностей упорядочены по возрастанию постоянных издержек (от самых низких к самым высоким). Если мощность типа $i$ такова, что $c_f^i + c_v^i > c_f^j + c_v^j$ для некоторого $j < i$, то она является неэффективной: оптимальная структура никогда не включает мощности этого типа. Если мы исключим неэффективные мощности, то оставшиеся мощности должны удовлетворять следующему условию: $c_v^i + c_f^i \downarrow i$. Обозначим как $\tau \in [0,1]$коэффициент нагрузки, который показывает долю времени использования данной мощности.

Рассмотрим графики, которые показывают средние издержки на 1 МВт·ч в зависимости от коэффициента загрузки для каждого типа мощности (на рис. 16.2а пред-

ставлены мощности трех типов, обозначенные индексами). Если график средних издержек некоего типа лежит выше нижней огибающей, то соответствующие мощности являются неэффективными и не входят в оптимальную структуру мощностей. Пусть все неэффективные типы исключены из набора $I$. Для $i = 2, 3, \ldots, n$ обозначим точки переключения с линии $i-1$ к линии $i$ внутри данной огибающей как $\tau_i^*$. Пусть $\tau_i^* = 0$ и при $\bar{M}_i = M(\tau_i^*)$ значение нагрузки составляет $\tau_i^*$. Правило расчета оптимальной структуры мощностей является очень простым (см. рис. 16.2): для $l = 2, 3, \ldots, n-1$, $V_l^* = \bar{M}_l - \bar{M}_{l+1}$, мощность типа $l$ покрывает прирост спроса от $\bar{M}_{l+1}$ до $\bar{M}_l$, и для последнего используемого типа, который служит базовой мощностью, $V_n^* = \bar{M}_n$.

Рассмотрим устройство российского рынка электроэнергии и мощности. Начиная с 2011 г. на рынке мощности действуют правила, схожие с принятыми на аукционах единой цены. Сначала мы рассмотрим механизм использования такого аукциона на рынках мощности и электроэнергии, а затем определим, способна ли такая архитектура обеспечить оптимальный отбор новых мощностей. В качестве примера рассмотрим ситуацию, когда на рынке присутствуют эффективные мощности трех типов: старая пиковая мощность, новая пиковая мощность и новая базовая мощность с параметрами $(c_{f1}, c_{v1})$, $(c_{f2}, c_{v2})$, $(c_{f3}, c_{v3})$ соответственно. Издержки удовлетворяют следующим условиям:

6.1) $$c_{f1} < c_{f2} < c_{f3},\ c_{f1} + c_{v1} > c_{f2} + c_{v2} > c_{f3} + c_{v3}$$

(Постоянные издержки для старой мощности близки к нулю, поскольку они уже были покрыты в предшествовавший период.) Тогда оптимальная структура мощностей $(V_1^*, V_2^*, V_3^*)$ определяется в соответствии с рис. 16.2.

Перейдем к определению конкурентной равновесной структуры. Вторая стадия взаимодействия имеет место на РСВ, который характеризуется наличием отобранных мощностей $\vec{V} = (V_1, V_2, V_3)$ каждого типа $(\bar{M} = V_1 + V_2 + V_3)$. Конкурентная цена каждого производителя равна его переменным издержкам. По мере увеличения нагрузки равновесная цена изменяется от $c_{v3}$ до $c_{v2}$, а затем и до $c_{v1}$. Пусть $\tau_i(\bar{V})$, $i = 1, 2, 3$ обозначает время, в течение ко-

торого равновесная цена равна $c_{vi}$. Исходя из обратной КПН эти временны́е отрезки определяются следующим образом: $\tau_3(\vec{V}) = 1-(V_3)$, $\tau_2(\vec{V}) = \tau(V_3) - \tau(V_2+V_3)$, $\tau_1(\vec{V}) = \tau(V_2+V_3)$. Для производителя с единичной базовой мощностью средняя прибыль, получаемая на РСВ, составляет $\mathrm{Pr}_3(\vec{V}) = \tau_2 \cdot (c_{v2} - c_{v3}) + \tau_1 \cdot (c_{v1} - c_{v3})$. Средняя прибыль производителя пиковой нагрузки определяется как $\mathrm{Pr}_2(\vec{V}) = \tau_1 \cdot (c_{v1} - c_{v2})$. Таким образом, для первого агента конкурентная заявка на КОМ равна $c_{f3} - \mathrm{Pr}_3(\vec{V})$, для второго агента — $c_{f2} - \mathrm{Pr}_2(\vec{V})$. Для владельца старой пиковой мощности эта заявка составит $c_{f1}$.

Поскольку ограничения мощности не являются активными, равновесные заявки на КОМ должны быть равными и конкурентная равновесная структура мощностей удовлетворяет условиям: $c_{f1} = c_{f2} - \tau(V_2+V_3)(c_{v1} - c_{v2}) = c_{f3} - (\tau(V_3) - \tau(V_2+V_3))(c_{v2} - c_{v3}) - \tau(V_2+V_3)(c_{v1} - c_{v3})$. Единственным решением этой системы является $\tau(V_2+V_3) = \tau_2^*$, $\tau(V_3) = \tau_3^*$, и равновесная структура $(V_1^*, V_2^*, V_3^*)$ представляет собой решение задачи оптимального состава генерирующего оборудования. Аналогичное утверждение справедливо и в общем случае.

Существенным недостатком данного механизма является то, что оптимальная заявка агента $a$, располагающего производственной мощностью типа $i$, зависит не только от его постоянных издержек, но и от значения ожидаемой прибыли на РСВ, которая, в свою очередь, зависит от параметров других агентов. Таким образом, в КОМ могут быть выбраны не агенты с минимальными значениями постоянных издержек, а те, кто лучше информирован о параметрах конкурентов. Предположим, что мощности каждого типа несут одни и те же постоянные издержки $c_{fi}$, но незначительно отличаются друг от друга по $c_{vi}$. Тогда оптимальная структура схожа со случаем с полностью однородными типами: соотношение $V_1/V_2/V_3$ остается таким же, и мощности с минимальными значениями $c_v^a$ должны отбираться внутри каждого типа. Средняя прибыль мощности на РСВ теперь зависит от распределения других мощностей по этим издержкам. Если мощность является однозначно эффективной, то она может исходить из завышенной оценки средней прибыли на РСВ при формировании своей заявки на КОМ, не неся при этом потерь. Но для мощно-

стей с издержками, близкими к пороговым, точная оценка прибыли на РСВ является проблемой.

Для аукциона с оплатой по заявкам ситуация оказывается еще хуже. Для того чтобы получить прибыль, соответствующую конкурентному равновесию, каждый производитель должен правильно спрогнозировать свою среднюю прибыль на РСВ.

Таким образом, данная структура не обеспечивает эффективный отбор мощности даже в условиях чистой конкуренции. Ниже мы объясним устройство аукциона, на котором осуществляется такой отбор, для случая, когда все типы мощностей состоят из стандартных небольших агрегатов (например, на оборудовании мощностью 1 киловатт) и КПН представляет собой кусочно-постоянную функцию со значениями, отвечающими целому числу таких агрегатов. Мощности могут быть различными по величине издержек. Сначала мы рассмотрим задачу определения оптимальной структуры мощностей для этого случая.

Пусть $A$ — это набор мощностей, подлежащих отбору, где $a \in A$ характеризуется постоянными и переменными издержками $c_f^a$ и $c_v^a$. Задача заключается в том, чтобы выбрать $\bar{M}$ мощностей $(a_1^*,\ldots,a_{\bar{M}}^*)$, покрывающих спрос, выражающийся КПН $M(\tau)$, $M(0) = \bar{M}$, с минимальными издержками. Для данной совокупности $(a_1,\ldots,a_{\bar{M}})$ издержки составляют $C(a_1,\ldots,a_{\bar{M}}) \overset{def}{=} \sum_{i=1}^{\bar{M}} (c_f^{a_l} + \tau(l) c_v^{a_l})$, где $\tau(l)$ — часть периода времени, в котором используется мощность $a_l$. Это время определяется функцией, обратной к $M(\tau)$. Таким образом, формальная задача состоит в том, чтобы найти

6.2) $$(a_1^*,\ldots,a_{\bar{M}}^*) = \arg \min_{(a_1,\ldots,a_{\bar{M}}) \subset A} C(a_1,\ldots,a_{\bar{M}})$$

Алгоритм для решения этой задачи определяется в приложении D, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html.

Теперь рассмотрим правила аукциона, которые обеспечивают выбор оптимального состава мощностей $A_{\bar{M}}$ в общих допущениях о структуре рынка и информации, которой обладают его участники. Каждый производитель $a$ способен предложить единицу мощности с акту-

альными издержками $c_f^a$, $c_v^a$, величина которых является его частной информацией. Он подает заявку на уровне $(p_f^a, p_v^a)$. Аукционист обрабатывает поступившие предложения, принимая посылку о том, что они раскрывают реальные издержки, решает задачу (16.2) и отбирает $\bar{M}$ единиц $(a_1,....,a_{\bar{M}})$. Каждый отобранный производитель $a_l$ несет издержки и получает прибыль:

$$p_f^{a_i} + \tau(l) p_v^{a_i} + \max_{i=1,\ldots\bar{M}} \left( p_f^{a_i} + \tau(i) p_v^{a_i} - p_f^{a_l} - \tau(i) p_v^{a_l} \right) \qquad (16.$$

Это правило обобщает условия аукциона единой цены однородного товара для рынков мощности и электроэнергии. Его применение позволяет осуществлять отбор оптимальной структуры мощностей на основе честных заявок: $p_v^a = c_v^a$, $p_f^a = c_f^a$. В результате в случае выполнения следующих условий чистой конкуренции эти заявки создают равновесие Нэша. Для каждого $l = 1, \ldots, \bar{M}$ рассмотрим рынок, на котором мощность $a_l^*$ удаляется из набора $A$. Пусть $(a_1,\ldots a_{\bar{M}})(l)$ — оптимальная структура мощности для такого рынка. При подаче соответствующей заявки единичная мощность $a_l^*$ способна вытеснить из этой структуры любую единичную мощность. В соответствии с условием (16.3) в данном случае максимальная прибыль не должна превосходить прибыль в условиях честных заявок (формальное выражение см. в приложении D доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). Обычно данное условие имеет место на рынках с генераторами нескольких типов, каждый из которых включает в себя большое количество однородных мощностей, а каждый производитель владеет одной единичной мощностью. Отметим, что исходя из уравнения (16.3) в условиях честных заявок каждая единичная мощность одного типа приносит одну и ту же прибыль. В данном случае рассматриваемое нами условие означает, что исчезновение с рынка любой одной единичной мощности не изменит прибыль, которую получают владельцы мощностей того же типа. В приложении D обсуждается пример, объясняющий результаты аукциона и показывающий, что это условие является типичным для рассматриваемых рынков.

Таким образом, оптимальное поведение производителя на предлагаемом аукционе отличается простотой

и не требует использования никакой дополнительной информации помимо сведений об его собственных издержках производства. Для его использования на практике необходимо определить алгоритм и правила аукциона для КПН общего вида и генераторов, характеризуемых верхними и нижними значениями мощностей. В общем случае, безусловно, сохраняется проблема власти над рынком. Одна из возможностей ее устранения состоит в переходе от аукциона с единой ценой к аукциону Викри. Некоторые формальные доводы в пользу этого решения приведены в работе А. А. Васина и П. А. Васиной (Vasin and Vasina 2005).

## Выводы и перспективы дальнейшего развития

Российская электроэнергетика столкнулась с рядом серьезных проблем. Согласно прогнозам Российской академии наук и специализированных научно-исследовательских институтов к 2030 г. объем потребления электроэнергии в России может удвоиться, достигнув показателя 1,7–2,3 трлн кВт·ч в год. Помимо внутреннего потребления, значительный спрос на произведенную в нашей стране электроэнергию могут предъявить страны Азиатско-Тихоокеанского региона (Китай, Корея), Европы и страны — члены Содружества Независимых Государств. Как ожидается, вплоть до 2015 г. потребление электроэнергии будет ежегодно увеличиваться на 3,7%[5]. В этом случае в 2015 г. совокупное по-

5. Со времени подготовки данной работы в планах и прогнозах развития электроэнергетики России произошли существенные изменения, связанные с замедлением экономического роста и продолжением глобального потепления. Так, согласно недавно утвержденной программе развития ЕЭС России на 2014–2020 гг. (см. Приказ, 2014) объем потребляемой электроэнергии в 2015 г. по базовому (соответственно оптимистическому) прогнозу составит 1,027 (соответственно 1,051) трлн кВт·ч (вместо ранее ожидавшегося 1,34). Максимум годового потребления мощности составит 154 (соответственно 156) гигаватт. Установленная мощность достигнет 227 гигаватт (вместо 237,5). Соответственно пересмотрены планы ввода новых мощностей. В период 2014–2010 гг. они предусматриваются с высокой вероятностью реализации в объеме 28615,8 МВт, в том числе на АЭС — 10237,6 МВт, на ГЭС — 1463 МВт, на ГАЭС — 980 МВт, на ТЭС — 15428,6 МВт и на ВИЭ — 506,6 МВт. Возможный дополнительный ввод генерирующих мощностей оценивает-

требление достигнет 1,34 трлн кВт·ч, а максимальная годовая нагрузка увеличится на 50–60 гигаватт и составит 201–211 гигаватт. Согласно государственному плану развития электроэнергетики мощности ГЭС увеличатся на 8,1 гигаватт, АЭС — на 14,3 гигаватт и ТЭС — на 60,3 гигаватт. Таким образом, в соответствии со среднесрочным прогнозом в 2015 г. установленная мощность достигнет 297,5 гигаватт. Потребность в инвестициях для ГЭС оценивается в 1,2 трлн рублей, для АЭС — в 1,4 трлн рублей и для ТЭС — в 3,5 трлн рублей. Условием осуществления этого плана является создание соответствующих экономических механизмов и стимулов для инвесторов, так как бóльшая часть электроэнергии производится на частных электростанциях, включая все ТЭС. Привлечение частных инвестиций является одной из основных, наряду с повышением эффективности производства и ограничения рыночной власти крупных компаний, проблем развития электроэнергетики.

Значительная часть работы по созданию эффективного рынка электроэнергии уже выполнена. В частности, эффективно функционирующий сетевой РСВ покрывает бóльшую часть территории страны. До 2010 г. многим компаниям сектора удалось добиться сокращения внутренних издержек и повышения рыночной капитализации. Нерешенной остается проблема инвестиций. Российский рынок мощности обеспечивает покрытие постоянных издержек установленных мощностей, однако в 2007–2010 гг. ему не удалось предложить привлекательные стимулы для строительства новых мощностей, несмотря на значительный приток финансового капитала. Это очень серьезная проблема, так как совокупная доля устаревшего оборудования на российских электростанциях близка к 50% установленных мощностей.

Еще одна трудность связана с рыночной структурой, сложившейся в некоторых регионах (в частности, на Урале). Она открывает крупным компаниям возмож-

---

ся в объеме 21496,0 МВт, в том числе на ГЭС — 36 МВт, на ГАЭС — 390т, на ТЭС — 16076,0 МВт и на ВИЭ — 2446 МВт. В то же время в новых условиях еще более актуальной становится задача повышения эффективности электроэнергетики, снижения стоимости подключения новых мощностей для промышленных потребителей и населения.

ность использования своей власти над рынком, позволяющей повышать цену на электроэнергию до уровня, значительно превосходящего конкурентный. Схожая, а во многих случаях и более острая, проблема имеет место на многих региональных рынках мощностей, так как более быстрый рост потребления наталкивается на в высшей степени ограниченное предложение новых мощностей.

К сожалению, в большинстве случаев государство пытается решить проблемы сектора в режиме «ручного контроля». Начиная с 2011 г. давление со стороны государства на производителей электроэнергии, направленное на установку новых мощностей, начало давать положительные результаты. В целях ограничения стоимости поставок в некоторых регионах были введены предельные цены на электроэнергию. Однако в большинстве случаев вмешательство государства, принося кратковременные эффекты, в долгосрочном периоде является контрпродуктивным. В частности, неэкономическое давление на частных производителей ведет к сокращению будущего притока капитала в сектор; практика коллективных переговоров между крупными производителями и потребителями с участием государства создает стимулы к заключению картельных соглашений и снижению эффективности рыночных механизмов. Предпочтительным способом решения перечисленных выше проблем является, по нашему мнению, компетентный анализ и последующее совершенствование рыночных механизмов, включая четко формализованные механизмы регулирования.

Анализ опыта ряда зарубежных рынков, дополненный результатами теоретических исследований, позволяет сделать вывод о том, что развитие форвардного рынка, включая организацию рынка фьючерсов (стандартных контрактов) на поставку электроэнергии, открывает возможность добиться стабилизации цен и существенно ограничить рыночную силу производителей. Снижения рыночных цен позволяет добиться также переход РСВ от использования аукциона единой цены к аукциону Викри.

Изучение различных моделей рынка мощности показывает, что для снижения инвестиционных рисков

и содействия строительству новых мощностей необходимо совершенствование правил его функционирования. Мы рассмотрели одну из возможностей улучшения правил, связанную с формой предложений и принципом отбора. Помимо отмеченных слабых мест, важным недостатком конструкции современного рынка является то обстоятельство, что отбор мощности производится на периоды, равные одному году. Следовательно, у инвестора нет никаких гарантий, что эта мощность будет отбираться и в обозримом будущем. Это означает, что период покрытия расходов на строительство мощностей является неопределенным, следствием чего становится значительное увеличение ежегодных постоянных издержек и цен на мощности в предложениях для новых мощностей.

Еще одна важная проблема, с которой приходится сталкиваться инвесторам, — неопределенность будущих цен на топливо в период, необходимый для покрытия постоянных издержек. Эффективное производство электроэнергии предполагает существование на рынке условий для приобретения топлива (в этом случае компании способны прогнозировать уровень своих собственных рисков) или создания системы заключения долгосрочных контрактов на поставки топлива (там, где рынок пока отсутствует). Равный доступ к поставкам топлива является необходимым условием эффективной конкуренции на рынке электроэнергии. Если поставки угля и нефти в современной России осуществляются на рыночных условиях, то поставки природного газа происходят в отсутствие конкуренции. В процессе реформирования российской энергетической отрасли увеличилась долгосрочная потребность в обеспечении поставок природного газа (для существующих мощностей и планируемых к вводу). Рынок природного газа должен функционировать на основе долгосрочных контрактов между производителями и потребителями, призванными обеспечить надежность поставок, ограничить ценовые риски и создать необходимые условия для привлечения частных инвестиций и в газодобычу, и в электроэнергетику. В 2007–2008 гг. продолжительность контрактов на поставки природного газа между генерирующими компаниями (ОГК и ТГК) и ОАО «Газпром» составля-

ла 5 лет. Существует необходимость в расширении практики использования более долгосрочных контрактов (на 10 и более лет), что позволило бы привести их в соответствие с инвестиционным циклом в системе производства электрической и тепловой энергии и добыче природного газа.

Не менее важные проблемы имеют место в секторе государственных электростанций, включая АЭС и крупные ГЭС. В обозримом будущем основная часть этих генерирующих мощностей будет оставаться в государственной собственности. Эффективное развитие этой части сектора требует оптимизации моделей, схожих с моделью для определения оптимальной структуры мощностей. Кроме того, необходима разработка моделей результатов функционирования смешанного рынка, так как будучи участниками рынка, государственные электростанции оказывают влияние на поведение частных производителей (см. Васильев и Филатов 2011).

Проблемам, которые мы рассматривали в этой главе, посвящена обширная научная литература (часть работ представлена в библиографии). Изучением ситуации в российской электроэнергетике занимаются несколько научных групп в Москве, Иркутске и других городах страны. Однако во многих случаях решения о реформировании отрасли принимались и принимаются без широкого обсуждения специалистами в этой области. Привлечение ученых к процессу принятия решений способствовало бы успешному развитию электроэнергетики.

## Библиография

Васильев, М. Ю. и А. Ю. Филатов. 2011. «Модели стратегического взаимодействия сетевых и генерирующих компаний на рынке передачи электроэнергии», *Журнал Новой экономической ассоциации*. 10: 73–92.

Васин, А. А. и А. Г. Гусев. 2011. «О соотношении равновесия в функциях предложения и ожидаемого поведения на аукционе единой цены», *Ученые записки Забайкальского государственного университета. Серия: Физика, математика, техника, технология*. Вып. 3.

Васин А., Дайлова Е. А. 2013. «Анализ краткосрочной эффективности механизмов оптового рынка электроэнергии», *Журнал Новой экономической ассоциации*. 18: 35–60.

Васин А. А., Шарикова А. А. 2011. «Равновесие двухэтапного рынка со случайным исходом на спотовом рынке», *Вестник Московского университета. Серия 15. Вычислительная математика и кибернетика*. 15: 47–55.

Давидсон, М. Р., Ю. В. Догадушкина, Е. М. Крейнес, Н. М. Новикова, А. В. Селезнев, Ю. А. Удальцов и Л. В. Ширяева. 2004. «Математическая модель управления энергосистемой в условиях конкурентного оптового рынка электроэнергии и мощности в России», *Известия* РАН. *Теория и системы управления*. 3: 72–83.

Приказ Минэнерго России «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2014–2020 годы». М., 2014.

Чубайс, А. Б., ред. 2009. *Экономика и управление в современной электроэнергетике России: пособие для менеджеров электроэнергетических компаний*. М.: НП «КОНЦ ЕЭС».

Abolmasov, A., and Kolodin D. 2002. "Market Power and Power Markets. Structural Problems of Russian Wholesale Electricity Market", EERC final report available at http://www.eerc.ru/paper?page=21.

Allaz, B., and J.-L. Vila. 1993. "Cournot Competition, Futures Markets and Efficiency", *Journal of Economic Theory* 1: 1–16.

Bushnell, J. 2005. "Oligopoly Equilibria in Electricity Contract Markets", University of California Energy Institute, CSEM Working Paper, WP_148.

Dyakova, Yu. 2003. "Modelling of the Russian Wholesale Electricity Market", master's thesis, New Economic School , Moscow.

Green, R., and D. Newbery. 1992. "Competition in the British Electricity Spot Market", *Journal of Political Economy* 100(5): 929–953.

Holmberg, P., and D. M. Newbery. 2010. "The Supply Function Equilibrium and its Policy Implications for Wholesale Electricity Auctions", EPRG Working Paper 1007.

Hughes, J. S., and J. L. Kao. 1997. "Strategic Forward Contracting and Observability", *International Journal of Industrial Organization* 16(1): 121–133.

Klemperer, P., and M. Meyer. 1989. "Supply Function Equilibria in Oligopoly under Uncertainty", *Econometrica* 57(6): 1243–1277.

Mahenc, P., and F. Salanie. 2004. "Softening Competition through Forward Trading", *Journal of Economic Theory* 116 (2): 282–293.

Milgrom, P., and J. Roberts. 1990. "Rationalizability, Learning and Equilibrium in Games with Strategic Complementarities", *Econometrica* 58(6): 1255–1277.

Newbery, D. M. 1998. "Competition, Contracts, and Entry in the Electricity Spot Market", RAND *Journal of Economics* 29: 726–749.

Newbery, D. M. 2009. "Predicting Market Power in Wholesale Electricity Markets", EUI Working Papers, RSCAS.

Stoft, S. 2002. *Power System Economics. Designing Markets for Electricity*. New York: Wiley.

Vasin, A., and A. Sharikova. 2011. "Equilibria of a Two-Stage Market with Chance Outcome in the Spot Market", *Moscow University Computational Mathematics and Cybernetics* 35(1): 47–55.

Vasin, A., and P. Vasina. 2005. "Models of Supply Functions Competition with Application to the Network Auctions", EERC Working Paper 05/03E, available at http://www.eerc.ru/paper?page=31&sort=author&type=asc.
Vasin, A., and P. Vasina. 2006. "Electricity Markets Analysis and Design", Working Paper No. 2006/053, New Economic School.
Wolfram C. 1999. "Electricity Markets: Should the Rest of the World Adopt the United Kingdom's Reforms?" *Regulation* 22(4): 48–53.

# ГЛАВА 17

СТИВЕН ФОРТЕСКЬЮ

# Экономика минерально-сырьевого сектора

ПЕРЕРАБОТКА полезных ископаемых в металлы является одним из основных экономических процессов в мире потому, что металлы остаются важнейшим материалом, используемым современным обществом. Железная руда добывается для того, чтобы получить чугун, а затем сталь; из бокситов получают оксид алюминия, из которого затем выплавляется алюминий; а из медных и никелевых руд получают медь и никель. Металлы производят в разнообразных видах и формах, а часть их идет на производство сплавов. Но это останется за рамками данной главы, в которой мы сосредоточимся на получении из руды металлов, в основном — стали, алюминия, меди и никеля. Экономика получения металлов из руд сложна и различна. Все зависит от времени, вида металла и руды и географии. Мы уделим внимание лишь некоторым вопросам, которые представляют интерес в контексте постсоветской России, но не обязательно являются типичными для всего мирового металлургического сектора.

Одним из наиболее существенных результатов крушения Советского Союза была приватизация. Она вывела на первый план вопрос собственности в добывающем и металлургическом секторе. Все существовавшие прежде отношения между горняками и производителями металлов (вопросы вертикальной интеграции) и между различными производителями металлов (горизонтальная интеграция) были разрушены. При этом предполагалось, что рыночные силы помогут создать их заново в соответствии с новыми экономическими обстоятельствами. В настоящей главе мы приведем некоторые ста-

тистические данные для того, чтобы представить контекст, а также дадим краткое описание советского наследия, а затем рассмотрим вопросы интеграции в отрасли. Мы также рассмотрим результаты приватизации с точки зрения прав собственности и, прежде всего, ситуацию доминирования олигархов в отрасли и последующую реакцию на такое доминирование со стороны возрождающегося государства во главе с Владимиром Путиным. Мы также коснемся возможно неожиданного вопроса качества российских минерально-сырьевых ресурсов. Хотя широко распространенное представление о России как о роге изобилия минеральных богатств вполне справедливо, оно все же не дает достаточно четкой картины. Поэтому состояние российских программ геологической разведки приобретает особое значение и этому вопросу будет посвящена заключительная часть главы.

## Немного статистики

Как видно из табл. 17.1, вклад минерально-сырьевого сектора в национальное богатство страны невелик и составлял всего 0,51% в 2005 г., или 1,40% с учетом угольной отрасли. Это действительно мало, особенно если сравнить эту долю с долей углеводородов, составляющей 31,72 %. Но если посмотреть с другой стороны, то в том же 2005 году доля минерально-сырьевого сектора в национальном богатстве такой мощной горнодобывающей страны, как Австралия, составила всего 1,76 %.

Если продолжить сравнение и взглянуть на табл. 17.2, то мы увидим, что минерально-сырьевая рента в Австралии была значительно выше российской ренты по большинству сырьевых позиций. Однако и российская, и австралийская минеральные ренты кажутся карликовыми по сравнению с российской углеводородной рентой, которая в 2008 г. составила 287,43 млрд долл. США по нефти и 200,38 млрд долл США по газу.

Российская статистика занятости не делает различий между горнодобывающей промышленностью и нефтегазовой, объединяя данные по ним в одну категорию — «Добыча полезных ископаемых». В 2007 г.

ТАБЛИЦА 17.1
Вклад минерально-сырьевого сектора в формирование национального богатства, 2000 и 2005 г.

| | 2000 | | 2005 | |
|---|---|---|---|---|
| | Стоимость (в млрд долл. США в ценах 2005 г.) | Доля в % | Стоимость (в млрд долл. США в ценах 2005 г.) | Доля в % |
| Твердые полезные ископаемые | 22 837,5 | 0,29 | 53 894,0 | 0,51 |
| Уголь | 44 866,9 | 0,59 | 92 818,9 | 0,89 |
| Нефть | 941 099,2 | 12,32 | 1 616 009,6 | 15,43 |
| Природный газ | 1 061 361,9 | 13,90 | 1 706 036,7 | 16,29 |
| Всего запасов полезных ископаемых | 2 069 165,6 | 27,09 | 3 468 759,3 | 33,12 |
| Всего | 7 638 031,2 | | 10 471 058,7 | |

Источник: http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations/

ТАБЛИЦА 17.2
Минерально-сырьевая рента в России и Австралии по отдельным видам полезных ископаемых, 1992–2008 гг. (в млн долл. США)

| | 1992 | | 1995 | | 2000 | | 2005 | | 2008 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Россия | Австралия | Россия | Австралия | Россия | Австралия | Россия | Австралия | Россия | Австралия |
| Бокситы | 98,6 | 1110,6 | 23,8 | 624,6 | 39,7 | 819,6 | 64,5 | 986,1 | 95,7 | 1373,4 |
| Медь | 474,6 | 506,9 | 716,1 | 796,4 | 290,0 | 788,5 | 1569,4 | 2529,9 | 4057,9 | 5044,2 |
| Никель | 253,3 | 43,4 | 378,6 | 131,2 | 963,9 | 485,2 | 2709,2 | 1595,2 | 4003,0 | 2579,5 |
| Железная руда | Нет данных | | Нет данных | | Нет данных | | 2544,0 | 14 269,4 | 10 879,0 | 42 658,4 |
| Золото | 262,2 | 264,0 | 275,2 | 338,7 | 63,9 | 0 | 830,5 | 1108,7 | 2958,3 | 3869,0 |

Источник: http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations/

занятость по этой группе составила более миллиона человек или 1,5% всех трудовых ресурсов (Труд и занятость, табл. 3.10). В том же году экспорт «различных руд» составил 1,6 млрд долл США или 0,45% всего российско-

го экспорта. При этом экспорт выплавленных из этих руд черных и цветных металлов составил 14,2% всего экспорта[1]. Глядя на эти цифры, которые мы более подробно рассмотрим ниже, можно было бы предположить, что российская горнодобывающая отрасль хорошо интегрирована в металлургический сектор, по крайней мере в качестве младшего партнера.

## Крушение Советского Союза

Советская горнодобывающая промышленность находилась в относительно комфортных условиях, так как работала на металлургию, которая забирала все, что добывалось, и хотела получать даже больше. В общем, отрасль была в состоянии удовлетворить существовавший спрос. В последние десятилетия существования Советского Союза главным вопросом для отрасли и изучавших ее экономистов был не вопрос возможного сокращения спроса, а потребность в увеличении капиталовложений, необходимых для поддержания объемов добычи. При этом уже стали проявляться проблемы снижения качества руды и доступности месторождений. Борис Румер описывает проходивший в экономических кругах спор о том, следует ли переходить к импорту сырья в связи с постоянно повышающейся капиталоемкостью добывающего сектора (Rumer 1989, 122–124). Если такой анализ правилен, то переход к импорту сырья должен был бы отразиться на рыночных условиях. Однако, как видно из табл. 17.3, после распада Советского Союза основная масса добываемого в России сырья потребляется внутри страны, а его экспорт значительно превосходит импорт. Значительную долю импорта составляют поставки на Магнитогорский металлургический комбинат от его традиционного поставщика в Казахстане.

С наступлением рыночных условий первый удар, который испытала отрасль, оказался совсем не таким, как то, что обсуждалось в экономической литературе советского периода. Спрос на сырье выше по производственной цепочке, на который всегда полагалась

1. См.: http://www.users.globalnet.co.uk/~chegeo/index2.htm.

ТАБЛИЦА 17.3
Объемы российской добычи, экспорта и импорта железной руды (в млн тонн)

| | 1992 | 1995 | 1999 | 2004 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| Добыча | 82,1 | 78,3 | 81,9 | 97,0 | 92,1 |
| Экспорт | 8,2 | 20,2 | 10,8 | 17,0 | 18,0 |
| Импорт | 0 | 8,3 | 3,3 | 10,5 | 8,4 |

Источник: *Steel Statistical Handbook 2000*, 96, 98, 100; *Steel Statistical Handbook 2011*, 109, 111, 113.

добывающая отрасль, неожиданно рухнул. Производителям металлов было некому продавать свою продукцию и у них не было средств для закупки сырья. Горнодобывающие предприятия, которые не имели маркетингового опыта и часто добывали руду с особыми минералогическими свойствами, которая перерабатывалась на специально построенных для ее переработки предприятиях (Rumer 1989, 163), оказались в кризисе. Однако кризис не привел к полному краху, и теперь мы перейдем к истории их выживания и последующего относительного благополучия.

## Приватизация и интеграция в горнодобывающей отрасли

В советский период горные и металлургические предприятия обычно являлись независимыми организациями даже в тех случаях, когда их строили в качестве частей единой производственной цепочки. Горнодобывающие предприятия, производившие основное сырье для металлургии (железную руду для черной металлургии и бокситы и оксид алюминия для алюминиевой промышленности) создавались с ориентацией на конкретные металлургические предприятия. Часто производственные технологии металлургических предприятий разрабатывались с ориентацией на минералогические характеристики руд, добываемых конкретными горнодобывающими предприятиями. Несмотря на та-

кие тесные связи между горнодобывающим и металлургическим предприятием, которые создавались в рамках системы централизованного планирования, два предприятия оставались независимо управляемыми. Начав приватизацию, российские реформаторы настояли на том, чтобы независимые административно предприятия так и приватизировались, и в результате два таких предприятия часто оказывались в руках разных собственников[2]. А это означало, что отрасль имела возможность и должна была заново структурироваться с нуля. Этот процесс не был легким даже в том случае, если в результате возникали хозяйственные отношения близкие к тем, которые существовали в советский период.

Если посмотреть на ситуацию на мировом уровне, то увидим, что отношения между сырьевыми предприятиями и производителями металлов (вопросы вертикальной интеграции) очень сложны. Существует множество факторов, позволяющих определить, должны ли деловые отношения между сырьевыми предприятиями и производителями металлов быть чисто коммерческими (на основе краткосрочных или долгосрочных договоров или на обычных биржевых условиях) или осуществляться на основе долевого участия (если так, то должно ли сырьевое предприятие приобрести металлургическое предприятие или наоборот). Эти факторы включают в себя географическое расположение месторождения полезных ископаемых, последующее принятие решения о размещении металлургического предприятия (размещать ли его ближе к месторождению сырья или ближе к потребителям), минералогические характеристики руды (нужно ли иметь перерабатывающее предприятие с уникальной технологией) и возможности доступа металлургов к другим месторождениям с соответствующим местоположением и рудой с соответствующими минералогическими характеристиками. Все эти факторы влияют на соотношение сил меж-

2. Важным исключением является компания «Норильский никель» — крупнейший производитель меди, никеля и платины.
Она была создана незадолго до крушения Советского Союза, в 1989 г., как интегрированная компания, состоящая из горнодобывающих и металлургических предприятий, и в таком виде была приватизирована.

ду добывающими и металлургическими предприятиями и, следовательно, на характер отношений между ними.

Когда новые владельцы российских металлургических предприятий в середине 1990-х гг. начали рассматривать свои возможности, они обнаружили, что они по географическим и технологическим причинам очень зависимы от конкретных горнодобывающих предприятий, к которым их предприятия были привязаны в советское время. И только в нескольких случаях они имели более привлекательные альтернативы. А это означало, что им необходимо было добиться контроля над поставщиками сырья. Процесс получения контроля часто (но не всегда) был очень бурным и даже жестоким. При этом металлургические предприятия с большей вероятностью могли располагать средствами для приобретения горнодобывающих предприятий, а не наоборот, что означало, что процесс интеграции был обратным. Производители металлов быстро нашли экспортные рынки для своей продукции, они имели достаточные доходы и кредитоспособность для финансирования сделок приобретения (а когда требовалось, могли использовать «административный ресурс», который соответствовал их финансовым возможностям). А по причинам, которых мы коснемся ниже, российские горнодобывающие предприятия имели гораздо меньше возможностей экспортировать свою продукцию и поэтому находились в худшем финансовом положении.

Одним из ярких примеров процесса вертикальной интеграции может служить борьба за Ачинский глиноземный комбинат и его последующее приобретение Красноярским алюминиевым комбинатом, для которого он и создавался в советское время. Это было мошенничество, включавшее в себя притворные банкротства и бесконечные судебные тяжбы, захваты предприятий, создание параллельных советов директоров и тому подобное (“Lebed, Bykov Battle” 1999; Yorke, 2003). Противоположный пример мы находим в сталелитейной промышленности, где Алексею Мордашову, ставшему после приватизации владельцем Череповецкого металлургического комбината (позже преобразованного в «Северсталь»), удалось с меньшим драматизмом приобрести традиционных поставщиков компании, включая Оленегорский

и Костомукшинский горно-обогатительные комбинаты и поставщика угля — Воркутауголь.

А в качестве примера опасностей, которые ждут металлургические предприятия, которым не удалось обеспечить себя сырьем, можно рассмотреть случай Магнитогорского металлургического комбината (ММК), являющегося крупнейшим производителем стали в России. Возможно, что из-за затянувшейся борьбы за активы (нынешний владелец ММК Виктор Рашников добился полного контроля над предприятием только в 2004 г.) и из-за того, что основным поставщиком железной руды для комбината был Соколовско-Сарбайский горно-обогатительный комбинат в ставшем независимым государством Казахстане, ММК не удалось получить контроль над своим поставщиком железной руды в период приватизации. По этой причине ММК не раз оказывался в сложной ситуации. В 2007 г., например, Рашников не принял предложение Алишера Усманова о слиянии и в результате поставки с принадлежащего Усманову Михайловского горно-обогатительного комбината были прекращены, как и с Соколовско-Сарбайского горно-обогатительного комбината. Рашников преодолел блокаду, найдя альтернативные источники сырья на Украине, а также предпринял ряд более долгосрочных мер, включая приобретение лицензий на неразработанные месторождения (Fortescue 2009a, 257).

Специфические российские условия — это связка горнодобывающих и металлургических предприятий, доставшаяся в наследство от Советского Союза, а также более выгодное финансовое положение последних, означали, что вертикальная интеграция при господствующем положении металлургов являлась в России нормой. Но такая ситуация существует не везде в мире. На мировом рынке присутствуют также и очень мощные, независимые горнодобывающие компании.

Приватизация не только создала условия для драматичного процесса вертикальной интеграции, но и возможности для горизонтальной интеграции различных металлургических предприятий. В табл. 17.4 представлены индексы концентрации четырех крупнейших фирм и индексы Херфиндаля—Хиршмана для компаний добывающего и металлургического секторов, полу-

ТАБЛИЦА 17.4
Структура собственности в горнодобывающем и металлургическом секторах, 2001 г.

| Сектор | Объем продаж (рубли) | Доля олигархов (%) | Доля четырех крупнейших фирм в суммарном показателе отрасли (%) | Индекс Херфиндаля–Хиршмана |
|---|---|---|---|---|
| Черные металлы | 275 | 78 | 66 | 1,180 |
| Цветные металлы (искл. алюминий) | 154 | 92 | 95 | 6,250 |
| Уголь | 89 | 48 | 47 | 691 |
| Алюминий | 84 | 80 | 90 | 2,274 |
| Трубы | 34 | 55 | 85 | 3,541 |
| Руды | 30 | 73 | 59 | 1,190 |

Источник: Guriev and Rachinsky (2005), 137

ченные на основе данных об объемах продаж за 2001 г. Приведенные данные указывают на процесс консолидации в отрасли с середины 1990-х гг. при индексе концентрации четырех крупнейших фирм на уровне 37,5 в черной металлургии в 1994 г. и 36,6 в цветной металлургии (Промышленность России. 1996, 20). За период с 2001 г. в отрасли произошло относительно небольшое число слияний и поглощений, поэтому можно считать, что представленные в табл. 17.4 данные отражают и текущую ситуацию. В настоящее время российская статистика дает информацию только для всего ресурсного сектора, а в 2009 г. индекс концентрации четырех крупнейших фирм составлял 25,1, а индексы концентрации трех, шести и восьми крупнейших фирм составляли 21,9, 31,2 и 36,3 соответственно (Промышленность России 2010 г. 2011, табл. 1.11).

И хотя индексы для всех перечисленных отраслей высоки, они все же различны для разных отраслей, таких как монопольные алюминиевая и никелевая отрасль и сталелитейная промышленность, характеризующаяся относительно невысоким уровнем горизонтальной интеграции. Сталелитейная отрасль в основном структурирована вокруг крупнейших сталеплавильных предприятий, которые доминировали в со-

ТАБЛИЦА 17.5
Показатели деятельности крупнейших российских металлургических компаний, 2010 (2009)

| | ММК | НЛМК | Северсталь | Евраз | Мечел | Металлоинвест |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Выручка (млн долл. США) | 7719 (5081) | 8351 (6140) | 13573 (9594) | 13394 (9772) | 11381,6 (6633,8) | 7207,7 (4971,9) |
| Прибыль от основной деятельности (млн долл. США) | 610 (312) | 1795 (892) | 1427 (14) | 1330 (195) | 1532,2 (245,6) | 2056,2 (523,4) |
| Суммарный долг (млн долл. США) | 3548 (2119) | 4345 (3892) | 6142 (5831) | 7811 (7923) | 7300 (6000) | R172678m (209577) |
| Объем производства стали (млн тонн) | 11,419 (9,596) | 11,5 (10,6) | 14,7 (12,6) | 15,5* (14,3)* | 6,073 (5,496) | 6,10 (6,49) |
| Капитальные расходы (млн долл. США) | 2209 (1613) | 1460 (1120) | 1366 (978) | 832 (441) | Нет данных | Нет данных |

* Объемы продаж стали

Источник: Отчетность компаний.

ветской промышленности (Rumer 1989)[3]. Никелевая монополия «Норильского никеля» является результатом нетипичной позднесоветской интеграции и не анализируется в настоящей главе. В алюминиевой отрасли чистой монополией является компания «Русал». В сталелитейной промышленности около 65% российской стали дают пять крупнейших сталеплавильных завода, принадлежащих четырем компаниям[4]. Основные данные по объемам производства и финансовая информация в черной металлургии приводятся в табл. 17.5.

3. У этого утверждения есть две важные оговорки. Во второй половине 1990-х гг., используя типичные для того времени методы корпоративного управления, через ряд слияний и поглощений «Евраз» получил контроль над Западно-Сибирским, Новокузнецким и Нижнетагильским металлургическими комбинатами. Компания «Металлоинвест» Алишера Усманова владеет Оскольским электрометаллургическим комбинатом и компанией «Новотроицкая сталь» («НОСТА»), а также различными горнорудными предприятиями. Также стоит упомянуть, что с «Евразом» связана одна из крупнейших сделок в сталелитейной промышленности. В 2006 г. Роман Абрамович приобрел 40-процентную долю в компании у ее совладельцев и учредителей Александра Абрамова и Александра Фролова.

4. См. www.metalresearch.ru/news13564.html.

И хотя причины таких разных результатов ясны не до конца, можно высказать некоторые предположения. Обычно горизонтальная интеграция обусловлена двумя причинами. Первая причина — достижение экономии на масштабе либо путем сокращения числа производственных единиц через укрупнение остающихся, либо через оптимизацию вспомогательных служб. А вторая причина — сокращение объемов производства с целью увеличения цен или поддержания их уровня в периоды вялой рыночной конъюнктуры.

В алюминиевой промышленности ведутся совместные исследования и совместная сбытовая и маркетинговая деятельность, но представляется, что этого недостаточно для того, чтобы вызвать крупномасштабную консолидацию. Но сокращения производственных мощностей и закрытия целых заводов в алюминиевом секторе не происходило ни в алюминиевой, ни в сталелитейной промышленности. В условиях когда крупные заводы являются основными предприятиями для целых городов, это было бы политически и социально взрывоопасно. В периоды слабой рыночной конъюнктуры компания «Русал» снижает объемы производства на всех своих заводах, делая это точно так же, как это делают все независимые производители стали на своих заводах.

На прямой вопрос сталепроизводители отвечают, что в их отрасли консолидации не было потому, что уровень прибыли был достаточным и они не хотели объединяться для совместного контроля над предприятиями (Федоринова 2008). Тогда почему то же самое нельзя сказать об алюминиевой промышленности, где рентабельность предприятий в общем не ниже, чем в сталелитейной отрасли? Возможно, это объясняется и тем, что Олег Дерипаска был более энергичен при реализации своих замыслов, чем владельцы предприятий сталелитейной промышленности. Но даже при этом важное значение имела одна структурная особенность алюминиевого сектора, отличавшая его от сталелитейной отрасли и заключавшаяся в отсутствии в стране внутренних источников высококачественных бокситов, являющихся сырьем для алюминиевой промышленности.

Многие российские алюминиевые заводы привязаны к внутренним поставщикам бокситов невысокого ка-

чества или к поставщикам его заменителя — нефелина. Карьера Дерипаски в алюминиевой промышленности началась возможно что и случайно, на Саяногорском алюминиевом заводе — последнем построенном в Советском Союзе алюминиевом заводе, спроектированном на сырье, поставляемом новым Николаевским глиноземным заводом на Украине, который, в свою очередь, работал на гвинейских бокситах. Дерипаска вел упорную борьбу за контроль над этими источниками сырья и, добившись его, приобрел значительное конкурентное преимущество перед своими российскими конкурентами. Это хорошо показывает борьба компании «СУАЛ» — последнего из оставшихся конкурентов компании «Русал» — за сохранение своей независимости. Если «Русал» получала сырье по конкурентным мировым ценам, то «СУАЛ» была привязана к внутренним поставщикам сырья — проблематичных уральских бокситов и еще более проблематичного нефелина, поступавших на его алюминиевые заводы на северо-западе России. «СУАЛ» даже пришлось открыть новый бокситовый рудник в Республике Коми и искать средства для финансирования его деятельности[5]. В 2007 г. владелец компании «СУАЛ» Виктор Вексельберг сдался и согласился на слияние «СУАЛ» с «Русал». Хотя и с некоторым нежеланием, Дерипаска пошел на поглощение поставщиков сырья «СУАЛа» (один из которых — работающий на нефелине Пикалевский глиноземный завод — позже создал немало неприятностей для Дерипаски).

С точки зрения вертикальной интеграции постприватизационное упорядочивание отношений между поставщиками сырья и производителями металлов проходило в России в основном однотипно. Металлурги в конце концов получали право собственности и контроль над поставщиками сырья, с которыми они работали в советский период. Такая организация отношений не является обычной для мировой металлургической промышленности, так как она возникла только вследствие особенностей советской и постсоветской промышленности. Что касается горизонтальной интеграции,

5. Более подробно о стратегических проблемах «СУАЛа» и «Русала» в Республике Коми сказано в: Fortescue (2008).

то такого единообразия не наблюдается. Доминирование «Норильского никеля» на рынке никеля и меди — чисто советское явление. Производители стали, имея более или менее равные прибыли, не стремятся к объединению. А в алюминиевой промышленности наличие в России алюминиевых руд и их качество позволили одному участнику рынка создать алюминиевую монополию.

## Олигархи в горнодобывающей промышленности

Как должно стать ясно из всего вышесказанного, в российской горнодобывающей промышленности действует несколько хорошо известных и очень противоречивых персонажей, а сама отрасль ничуть не менее олигархична, чем нефтяная промышленность (Fortescue 2006a). Олигархи горнодобывающей промышленности происходят из разных, довольно типичных групп советского периода. Среди них есть бывшие бюрократы среднего уровня (Владимир Потанин), «протокапиталистические» трейдеры периода Михаила Горбачева и раннего постсоветского периода (Олег Дерипаска) и люди с управленческим опытом в отрасли (Владимир Лисин (Новолипецкий металлургический комбинат) и Виктор Рашников (ММК)). Большинство пришло в горнодобывающую отрасль, получив в собственность активы металлургической промышленности (см. табл. 17.6).

Как и все олигархи, олигархи горнодобывающего сектора являются противоречивыми фигурами по двум причинам и в зависимости от степени их вклада в экономическое процветание России и их вовлеченности в политический процесс.

В других работах я подробно доказал, что вклад олигархов в российскую экономику был позитивным (Fortescue 2006a). Им достались отягощенные долгами предприятия с плохой системой управления, без инвестиционных ресурсов, без рынков сбыта и без каких-либо источников дохода. А они нашли новые, в основном внешние рынки, ввели жесткий финансовый и управленческий контроль, инвестировали в них, сохранив

ТАБЛИЦА 17.6
Крупнейшие российские горнодобывающие и металлургические компании с указанием основных владельцев

| Компания | Основной владелец | Сектор | Предыдущая деятельность |
|---|---|---|---|
| «Русал» | О. Дерипаска | Алюминий | Студент, биржевой трейдер |
| «Норильский никель» | В. Потанин | Никель, медь, металлы платиновой группы | Советский чиновник среднего уровня |
| «УГМК» | И. Махмудов | Медь | Торговая деятельность |
| «Мечел» | И. Зюзин | Сталь, уголь | Руководитель предприятия угольной промышленности |
| «Металло-инвест» | А. Усманов | Железная руда, сталь | Советский чиновник среднего уровня |
| «Северсталь» | А. Мордашов | Сталь | Менеджер среднего звена |
| «Евраз» | А. Абрамов, Р. Абрамович | Сталь, уголь | Студент, торговая деятельность |
| «НЛМК» | В. Лисин | Сталь | Менеджер среднего звена |

Источник: Fortescue (2006a).

действующие предприятия и быстро превратив их в очень прибыльные, часто в неблагоприятных рыночных условиях. Став более уверенными в себе в условиях укрепления прав собственности и улучшения рыночных условий в конце 1990-х гг., они значительно увеличили объемы инвестиций за счет прибыли, заемных средств и ограниченного выпуска акций. Стремление обеспечить выпуск акций побуждало владельцев предприятий совершенствовать корпоративное управление (см. главу 9). С продолжением товарного бума в 2000-е гг. они продемонстрировали желание и возможности превратить свои компании в глобальные организации, работающие в сырьевом и металлургическом секторе, в том числе и путем активного приобретения зарубежных предприятий (Fortescue 2006b, 2009a; Kuznetsov 2008). И хотя мировой финансовый кризис конца десятилетия значитель-

но остудил их пыл, они прошли через него без больших потерь и сохранили положение, позволяющее их компаниям расти и расширяться дальше.

Другая трактовка вклада олигархов в российскую экономику совершенно противоположна. Наблюдатели указывают на неприглядные стороны российского бизнеса 1990-х гг.: приобретение активов по подозрительно низким ценам с использованием сомнительных средств, случаи растаскивания активов и сделки в собственных интересах, включая возмутительное отношение к миноритарным акционерам, нарушение обязательств в отношении работников, включая низкую оплату труда, задержку зарплат и нарушение требований охраны труда, а также невыполнение обязательств перед обществом и страной, включая экологические нарушения и неуплату налогов[6].

Я же придерживаюсь своей точки зрения. Хотя некоторые предприятия находятся в сложном положении или были закрыты из-за нерентабельности или истощения запасов, российская горнодобывающая промышленность остается рентабельной и работает на еще более рентабельную металлургическую промышленность так, как не смогла бы работать, если бы ее лишили активов или инвестиций. Ниже я вернусь к вопросу о необходимости инвестиций в геологоразведку и строительство новых рудников, а сейчас только приведу некоторые примеры инвестиций в действующие предприятия. Среди них — расширение Североуральского бокситового рудника компанией «СУАЛ» (Fortescue 2006b, 89), начало подземной разработки на Оленегорском руднике и строительство новых мощностей и внедрение новых технологий глубокой добычи на Ковдорском горно-обогатительном комбинате (Fortescue 2011).

Второе выдвигаемое олигархам обвинение касается их чрезмерного участия в политическом процессе. При Борисе Ельцине это участие заключалось в прямом влиянии на президента при ослаблении государства в условиях развала экономики, трудностей с управлени-

6. Эти взгляды, выраженные в работах Маршалла Голдмана, Джозефа Стиглица и Бернарда Блэка с коллегами, представлены в работе Стивена Фортескью (Fortescue 2006a, ch. 1; Фортескью 2008).

ем политической конкуренцией и внешними факторами. Часто приводится пример лоббирования Владимиром Потаниным схемы залоговых аукционов (которая принесла хороший выигрыш ему самому) и его последующее назначение на должность первого заместителя председателя правительства РФ для контроля за ее реализацией, на которой он работал с августа 1996 г. по март 1997 г. (Sakwa 2009, 55).

С приходом к власти Владимира Путина прямой доступ олигархов к президенту значительно затруднился. Хотя Путин в начале своего первого президентского срока дал ясно понять, что он готов к встречам как с отдельными олигархами, так и с их группой, и не отказывал им в праве лоббировать свои интересы, он уже выглядел не таким уступчивым, как Борис Ельцин (Fortescue 2006a, 108–111). Олигархи отреагировали усилением своего влияния в Государственной думе, спонсируя и финансируя кандидатов в депутаты. Использование Государственной думы для влияния на налоговую политику стало одной из причин ареста Михаила Ходорковского и банкротства компании «ЮКОС» (Fortescue 2006a; Sakwa 2009). Прямым результатом этих событий стала ликвидация контроля олигархов над парламентскими группами и значительное снижение политической роли крупного бизнеса (Fortescue 2006c).

Главными действующими лицами в этой истории и наиболее неутомимыми любителями применять схемы минимизации налогов были, конечно же, крупные нефтяные компании. За исключением долгой и темной истории с использованием схем толлинга в алюминиевой промышленности для минимизации налогов и, возможно, отмывания денег (Fortescue 2006b, 77–78), горнодобывающие и металлургические компании привлекали относительно мало внимания со стороны налоговых органов.

Однако не следует и преувеличивать степень отдаленности крупного бизнеса от политического процесса (Fortescue, 2006c), так как на него были наложены повышенные налоговые обязательства, а также широкие и неясно определенные социальные обязательства и обязательства поддержки национального престижа. В 2004 г. Виктор Вексельберг стал широко известен после покупки и возврата в Россию коллекции яиц Фаберже (Сухо-

вицкий 2004), а уже в недавнее время он был назначен директором инновационного центра «Сколково», являющегося проектом, ассоциируемым с именем Дмитрия Медведева. В течение всей своей деловой карьеры Виктор Вексельберг имел репутацию предпринимателя с высокой социальной ответственностью, что давало ему конкурентное преимущество при контактах с органами власти (Fortescue 2006b, 80).

Еще более важное экономическое значение имело то, что дело «ЮКОСа» стало сигналом о необходимости платить налоги и поддерживать занятость, по крайней мере на уровне, обеспечивающем социальную стабильность, особенно в моногородах, которых немало в минерально-сырьевом секторе. Случай Пикалево показал, что прямое вмешательство с высшего уровня власти немедленно последует, чтобы обеспечить выполнение таких обязательств. Весной 2009 г. в Пикалево, небольшом промышленном городе недалеко от Санкт-Петербурга, были закрыты сразу три предприятия, принадлежащие разным собственникам. Каждое из этих предприятий производило из нефелина три разных вида продукции — глинозем, цемент и карбонат, а закрытие предприятий было вызвано спорами в отношении цен, которые эти компании назначали друг другу, а также спором о цене нефелина, который они получали от поставщика минеральных удобрений — компании «Фосагро». Уволенные рабочие организовали публичный протест и перекрыли проходящее через город шоссе. Владимир Путин прибыл в город 4 июня 2009 г. и устроил владельцам закрытых компаний, включая Дерипаску, демонстративную выволочку. Ситуация в Пикалево была особенно сложной потому, что она была результатом сомнительного с коммерческой точки зрения решения советских органов власти проблемы отсутствия бокситов в стране (которая уже упоминалась выше и о которой мы еще расскажем подробнее). Когда коммерчески невыгодную схему стало невозможно поддерживать дальше, вмешался Путин, чтобы сохранить производство, обеспечив распределение затрат между вовлеченными в ситуацию компаниями (Fortescue 2009b).

Еще одним сложным случаем, который продемонстрировал характер отношений между путинским го-

сударством и олигархами, стала атака на Игоря Зюзина — владельца группы металлургических и угольных компаний «Мечел». На встрече, созванной для рассмотрения жалоб сталелитейных компаний на быстрый рост цен на уголь, Путин отреагировал на отсутствие Зюзина по болезни, сказав: «Игорь Владимирович должен как можно быстрее поправиться. Иначе к нему доктора придется послать и зачистить все эти проблемы» (Рожкова и др. 2008). Путин особенно критиковал угольный экспорт «Мечела», который осуществлялся по ценам ниже внутренних цен на уголь. Двумя днями позже Путин повторил атаку на Зюзина, обвинив его в трансфертном ценообразовании с целью минимизации налоговых платежей. А это — зловещее обвинение в условиях, сложившихся после дела «ЮКОСа» (Денисова 2008). Курсы акций «Мечела» обвалились и возникли разговоры о «новом деле „ЮКОСа“». Если Путин угрожал, говоря об уклонении от налогов и о направлении «налогового доктора», то другие официальные лица старались снизить накал, говоря лишь об ответственности «Мечела» за незначительный обман в ценах. «Мечел» согласился выплатить относительно небольшой штраф за свое нарушение (Fortescue 2009a, 258). Спустя несколько лет Путин выразил сожаление в связи с тем, какое воздействие его слова оказали на курсы акций «Мечела», но сказал он это, когда говорил, что Игорь Зюзин ведет себя уже образцово («Председатель», 2010a).

Кратко напомним, что в основе дела «Мечела» (а также и проблемы в Пикалево) лежали цены, которые российские горнодобывающие компании назначали металлургическим компаниям. Но сначала я закончу анализ отношений между крупными ресурсопотребляющими компаниями и государством Путина. Те многочисленные комментаторы, которые полагают, что Путин с упорством проводит долгосрочную и жесткую политику, направленную на установление полного контроля над минерально-сырьевым сектором, рассматривали мировой финансовый кризис как прекрасную возможность для Путина реализовать свои намерения.

Например, многие ожидали, что государство воспользуется моментом и использует финансовые трудности, которые испытывали некоторые из крупнейших горно-

добывающих и металлургических компаний, для того, чтобы национализировать их. В действительности в период кризиса никакая национализация не проводилась. И действительно, в постсоветский период в российской горнодобывающей промышленности была национализирована только одна компания — производитель титана «ВСМПО-Ависма». Это произошло в 2006 г., когда возглавляемая Сергеем Чемезовым государственная корпорация «Рособоронэкспорт» выкупила пакеты акций у основных акционеров компании. И хотя сделка принесла акционерам большие деньги, они согласились на продажу своих долей только после давления на них со стороны налоговых органов и прокуратуры (Плешанова, Степанова и Беликов 2006).

Известно и то, что, решая вызванные финансовым кризисом долговые проблемы, государственные банки предоставили компаниям экстренные кредиты с целью помощи в погашении полученных от иностранных банков кредитов, которые компании не могли обслуживать самостоятельно. Но и без программы экстренного кредитования задолженность компаний минерально-сырьевого сектора государственным банкам увеличивалась. В рамках программы группа «Евраз» получила 1,8 млрд долл. США для погашения кредита, полученного для приобретения производителя труб — канадской металлургической компании «Ipsco» (Fortescue 2009a, 267), а «Русал» получила 4,5 млрд долл. США. Представляется, что при получении кредита «Евраз» в качестве залога по кредиту использовала не акции, а только экспортную выручку двух своих предприятий — Западно-Сибирского и Нижнетагильского металлургических комбинатов (Федоринова 2009). «Русал» же передала Внешэкономбанку (ВЭБ) в качестве залога 25% Красноярского и Братского алюминиевых заводов и 25% акций «Норильского никеля» («Норникеля мало», 2009). Ситуация с «Норильским никелем» усложнялась в связи с тем, что до начала финансового кризиса Владимир Потанин получил у Внешторгбанка (ВТБ) кредит на сумму 3 млрд долл. США для финансирования покупки акций для себя. С началом финансового кризиса ему пришлось увеличить на 18% число передаваемых в залог акций «Норильского никеля», так как

их стоимость снизилась (Федоринова, Кудинов и Симаков 2009).

И хотя переданные в залог пакеты акций были недостаточны для того, чтобы обеспечить государству контроль за компаниями, они все же были достаточны для того, чтобы два банка-кредитора смогли ввести своих представителей в Советы директоров компаний-должников. В случае группы «Евраз» представитель банка был введен в состав советов директоров Западно-Сибирского и Нижнетагильского металлургических комбинатов. Он был выведен из состава совета только после погашения кредита в середине 2010 г. («„Евраз“ вывел представителя», 2010). А компания «Русал» свой долг еще не погасила, поэтому первый заместитель председателя Внешэкономбанка еще остается в составе Совета директоров «Русала». И Внешэкономбанк, и Внешторгбанк направили своих представителей в совет директоров «Норильского никеля» и были непосредственно вовлечены в борьбу основных акционеров компании между собой. Однако осталось неясно, поддерживали ли банки какие-либо разные стороны в этой борьбе или они преследовали свои собственные, единые (или государственные) интересы. Несмотря на периодические предупреждения (включая и от Путина) о том, что в случае невозврата полученных от госбанка средств заложенные акции будут переданы в государственную собственность («В. В. Путин выступил» 2009), оба кредита регулярно пролонгировались.

Случай «Норильского никеля» особо интересен не только потому, что «Норильский никель» является российской горнодобывающей компанией мирового значения, но и потому, что ее раздирал серьезный конфликт акционеров с того момента, когда в 2007 г. ее совладельцы Владимир Потанин и Михаил Прохоров решили идти каждый своим собственным путем. После того как Прохоров продал 25% и одну акцию «Норильского никеля» Дерипаске, тот начал борьбу с Потаниным и руководством компании. Потанину и Прохорову пришлось передать часть прав голоса государственным банкам-кредиторам, и те использовали их, чтобы определить состав Совета директоров компании, но не смогли помочь разрешить конфликт между акционерами.

В июле 2008 г. на должность генерального директора «Норильского никеля» был назначен Владимир Стржалковский, имевший давние и тесные личные отношения с Владимиром Путиным. Он сыграл определенную роль в конфликте собственников. Утверждая, что он — независимый посредник, Стржалковский часто выступал на стороне Потанина (Fortescue and Rautio 2011, 8–9). Хотя нет причин сомневаться, что Стржалковский непосредственно руководит текущей деятельностью компании, нет свидетельств и того, что он проводит при этом линию государства.

Владимир Путин представил прекрасно ситуацию, когда побывал на «Норильском никеле» в августе 2010 г. («Председатель» 2010б). Он дал ясно понять, что от компании ожидают выполнения своих социальных и экологических обязательств и что к ней будут применены меры государственного воздействия, если она окажется не в состоянии выполнять их. Но эти меры не будут заключаться в национализации предприятия или введения на нем государственного управления. Наоборот, они будут заключаться только в дополнительных вопросах при желании компании получить новые лицензии и в административных штрафах. При этом государство не будет вмешиваться в споры собственников компании или в управление ее текущей деятельностью.

## Государственное регулирование горно-добывающего и металлургического сектора

В заявлении Путина выделяется государственное регулирование, а не прямая государственная собственность или государственное управление. Еще один пример российского подхода к регулированию может дать регулирование цен. Общий российский подход к политике антимонопольного регулирования заключается в регулировании цен, а не в предотвращении объединения компаний. В таких условиях внутренние потребители металлов превращаются в мощных лоббистов. Компании нефтегазового сектора начинали громко жаловаться в случаях,

когда цены на трубную продукцию быстро росли, также как и оборонные и другие компании «стратегических» отраслей (в частности, автомобильные) в случае роста цен на сталь. Эти жалобы поступали в ответственный государственный орган — Федеральную антимонопольную службу или прямо к заместителю председателя правительства Российской Федерации Игорю Сечину.

Затем производители металлов оказывали давление на поставщиков сырья и угля, используя для этого те же самые каналы. Однако у них было мало возможностей для маневра, в связи с тем что, как мы уже говорили, они сами являлись владельцами поставщиков железной руды и угля. При этом они оставались уязвимы, так как продавали свою продукцию на открытом рынке. (В табл. 17.7 представлены некоторые данные, характеризующие доходы от продаж третьим сторонам в горнодобывающей промышленности.) Поэтому, несмотря на стремление Путина представить дело «Мечела» с точки зрения уклонения от налогов, оно возникло как результат потока жалоб на рост цен на уголь, идущего сверху вниз по цепочке потребителей.

Более поздние ценовые споры уже были направлены против производителей металлов. Среди них — дело группы «Евраз» 2010 г. (вызвано продажами горячекатаной стали оборонному предприятию «Уралвагонзавод») и дело «Северстали» 2011 г. (продажа листовой стали автопроизводителю «АвтоВАЗ»). При этом поставщики железной руды и угля оказались в неудобном положении на заднем плане. На встрече всех главных игроков рынка автомобильной стали, которая была проведена во время дела «Северстали», Игорь Сечин дал сторонам неделю на достижение компромисса, добавив, что в противном случае к переговорам будут подключены поставщики стали и угля (Фиалко и Непомнящий 2011). И хотя неясно, каким образом реализация этой угрозы могла бы способствовать переговорам, она демонстрирует степень уязвимости горнодобывающих компаний.

Давление на правительство с целью добиться решения проблемы ценовых споров со временем возрастало. Все это демонстрирует нежелание государства устанавливать цены директивным путем и его стремление заставить компании договариваться между собой. В слу-

ТАБЛИЦА 17.7
Выручка от продаж третьим сторонам и от внутригрупповых продаж некоторых российских ресурсных компаний, 2010 г. (в скобках приведены данные за 2009 г.)

| | Выручка | Продажи третьим сторонам | Внутригрупповые продажи |
|---|---|---|---|
| «ММК»* | 556 (94) | 157 (52) | 399 (42) |
| «НЛМК» | 912 | 81 | 831 |
| «Северсталь» | 3484,3 (1870,8) | 1989,7 (1146,9) | 1494,5 (723,9) |
| «Евраз» | 2507 | 736 | 1771 |
| «Металлоинвест» | 3463,0 (1687,6) | 1393,2 (664,8) | 2069,9 (1022,9) |
| «Русал» (глинозем) | 12101 (8926) | 611 (438) | 1873 (1446) |

* Только уголь.

Источник: Отчетность компаний.

чаях когда существует сильное политическое давление, направленное на сохранение какой-либо неконкурентоспособной отрасли промышленности, необходимость повысить конкурентоспособность путем регулятивного снижения стоимости производственных факторов (при наличии альтернативного, экспортного рынка для таких факторов) будет всегда представлять собой дилемму для правительства и создавать регулятивные риски для горнодобывающих предприятий и металлопроизводителей.

Когда требуется, российское государство всегда готово стать интервенционистским. Не будем завышать число случаев, в которых государство могло склониться к таким решениям. Владимир Путин является сторонником государственной собственности в экономике, хотя и с определенными оговорками. Его непосредственный опыт, связанный с несостоятельностью советской системы централизованного планирования, и его нежелание дать слишком много власти другим сильным государственным фигурам делают его осторожным. А так как дело «ЮКОСа» еще не забыто, государство предпочитает формулировать пожелания и затем дает возможность владельцам частных предприятий выполнять их. А если им это не удается, то для исправ-

ления ситуации бывает достаточно демонстративного вмешательства, как в Пикалево, и некоторого административного давления.

## Вопросы качества

Мы сделали довольно длинное, но необходимое отступление, посвященное политическим аспектам и государственному регулированию в горнодобывающей отрасли. А так как государственное вмешательство в работу отрасли меньше, чем можно было предположить, мы можем теперь рассмотреть действующие в отрасли экономические императивы и стимулы, которые определяются главным образом качеством российских минерально-сырьевых ресурсов.

Нельзя отрицать, что Россия обладает огромными минерально-сырьевыми запасами. В стране есть крупные месторождения почти всех полезных ископаемых, которые имеют разную коммерческую стоимость (Levine, Brininstool, and Wallace 2010). Основные вопросы касаются качества этих месторождений, т.е. качества запасов, минералогических структур, геологической и географической доступности и возможности пополнения запасов.

Некоторые полезные ископаемые остаются в дефиците на территории Российской Федерации. Наиболее удивительно то, что в России нет геологических условий для возникновения крупных месторождений бокситов высокого качества (Sehnke and Bond 1993). Со времени создания советской алюминиевой промышленности в 1920-х гг. и особенно в период послевоенного роста спроса на стратегический металл — алюминий в стране велся поиск новых запасов алюминиевых руд или их заменителей. Нефелин, являющийся побочным продуктом переработки апатита (минерал, которого очень много на Кольском полуострове), был опознан как один из заменителей бокситов уже на самых ранних этапах этого поиска. В разработку и использование технологии производства алюминия из нефелина были вложены значительные средства и силы, поэтому нефелин остается важным, хотя и проблематичным сырьем для российской алюминиевой промышленности. Он является основным

сырьем для Красноярского алюминиевого завода (который использует глинозем, полученный не из апатитов Кольского полуострова, а из местного сырья, переработанного в Ачинске), а также для Волховского и Пикалевского глиноземных заводов в Ленинградской области (Fortescue 2009b).

Поиск бокситов в советскую эпоху принес мало результатов, поэтому в 1970-е гг. было принято решение перейти на их импорт. Советский Союз сделал значительные инвестиции в добычу бокситов в Гвинее и весь добываемый объем перерабатывался в глинозем на специально построенном для этого заводе в Николаеве (Украина), которым теперь владеет компания «Русал». Одновременно отказались от планов расширять в стране производство глинозема из нефелина. И хотя в постсоветский период добыча бокситов увеличивалась на Урале и их открытая добыча началась на Средне-Тиманском руднике в Республике Коми (оба проекта были реализованы компанией «СУАЛ» до ее слияния с «Русал») (Fortescue 2008), зависимость алюминиевой промышленности от импорта бокситов остается высокой.

Результатом крушения Советского Союза стала также нехватка в России марганца и хрома, которые необходимы для производства ферросплавов. Советский Союз имел крупнейшие в мире запасы и объемы добычи марганца, но 75% этих запасов находились на Украине, которая также давала 86% всего объема добычи марганца в СССР, а остальную часть давали Казахстан и Грузия. Однако по мировым стандартам эти запасы были низкого качества. Сама же Россия располагала только пятью процентами советских запасов марганца, и их качество было низким (Данилянц, Заверткин и Харченков, 1999). Ситуация с запасами хрома была аналогичной — большую часть запасов и объемов производства давал Казахстан, а Россия давала только 2 и 2,5% этих объемов соответственно («Россия хочет ... Часть 1» н.д.).

И даже сейчас ситуация с марганцем почти не изменилась. Большую часть марганца и ферросплавов Россия импортирует с Украины («Россия хочет ... Часть 1» н.д.). Что касается хрома, то ситуация несколько улучшилась, так как Челябинский электрометаллургический комби-

нат, являющийся крупнейшим российским производителем ферросплавов, начал разработку месторождения на полуострове Ямал. При взгляде на это месторождение можно увидеть все характерные черты, которые отмечаются при обсуждении вопросов разработки российских полезных ископаемых. Среди них — низкое качество руды, означающее необходимость дальнейшего обогащения, ограниченное число выходящих на поверхность месторождений, что означает, что через несколько лет нужно будет начинать подземную добычу, и отсутствие инфраструктуры и, в частности, железнодорожных маршрутов, связывающих месторождения с основными потребителями сырья на Урале («Россия хочет ... Часть 2» н.д.).

Еще один металл, на нехватку которого в последнее время стали обращать большое внимание, это — уран. В связи с амбициозной программой развития ядерной энергетики, а также из-за того, что основная часть советских месторождений урановых руд находилась в Казахстане, в России начался поиск новых месторождений на своей территории и обсуждение возможностей совместной разработки зарубежных месторождений (Levine, Brininstool, and Wallace 2010, 35; Oxenstierna 2010; Dzaguto 2011).

Но хотя всякий отдельный случай нехватки полезных ископаемых может быть важен, все они не будут типичными. Россия имеет огромные запасы полезных ископаемых. Но, как уже сказано, их качество часто не соответствует количеству. Руды часто имеют низкое качество (Levine, Brinistool, and Wallace 2010, 35) и в них содержатся примеси, которые делают обогащение и переработку сложным и дорогим процессом. Они также залегают в местах со сложными геологическими условиями, усложняющими их добычу. Например, обширные месторождения титана в Республике Коми не разрабатываются потому, что титан содержится в руде вместе с тяжелой нефтью, что делает его извлечение коммерчески невыгодным делом (Fortescue 2011). Угольные месторождения в Республике Коми содержат уголь высокого качества, но характеризуются сложными геологическими условиями. Поэтому их приватизация была отложена на несколько лет, так как было трудно найти покупате-

ля (Богданов, Воинова и Петров 2008, 6–7). Большинство добычи в России ведется подземным способом. Так добывают даже те полезные ископаемые, которые добываются открытым способом наиболее эффективными добывающими предприятиями мира. Это относится и к бокситам Северного Урала, и к углю Республики Коми. Недавно была начата подземная добыча железной руды в Оленегорске, так как открытый карьер был выработан. Новый медно-никелевый рудник «Северный — Глубокий» компании «Норильский никель» на Кольском полуострове является подземным рудником, заменившим выработанный открытый карьер. Добыча апатитов в Хибинах также все чаще ведется подземным способом (Каплунов и Ломоносов 1999).

Последними факторами, определяющими качество российских запасов полезных ископаемых, являются отдаленность и климат. И хотя проблемы отдаленности и климата достаточно реальны, их не следует преувеличивать. В своей классической работе «Проклятие Сибири» (The Siberian Curse 2003, 48, 205) Фиона Хилл и Клиффорд Гедди критикуют желание Советского Союза и постсоветской России нести «затраты на холод» и инвестировать в развитие географически удаленных и климатически сложных регионов, считая такое стремление расточительством. При этом они исключают минерально-сырьевой сектор из своей критики. Я уже указывал на наличие уравнивающих «затрат на жару» в других частях света, где ведется поиск бокситов (Fortescue 2008). Некоторые из наиболее богатых российских месторождений полезных ископаемых, включая месторождения Кольского полуострова и огромные месторождения железной руды в Европейской России, не так уж и отдалены, а месторождения Восточной Сибири и Дальнего Востока становятся менее удаленными по мере ускорения экономического роста в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Однако отдаленность, несомненно, значительно увеличивает экономические затраты, а транспортные затраты составляют основную часть планируемых первоначальных затрат на новые проекты.

Проблемы качества имеют разное влияние на экономику минерально-сырьевого сектора. Как уже отмечалось, горнодобывающие предприятия беднее ме-

таллургических предприятий, поэтому интеграция в горнодобывающей промышленности была обратной вертикальной интеграцией.

Следствием минералогических проблем российских месторождений является сомнительная направленность на их «комплексное освоение». Это видно из уже приведенного примера с нефелином. Экономика производства оксида алюминия из нефелина основывается на том, что нефелин не является всего лишь попутным продуктом переработки апатитов в минеральные удобрения, но также имеет ценность благодаря попутным продуктам переработки нефелина в оксид алюминия — цементу и различным карбонатным продуктам. Такие экономические расчеты сомнительны и подвергались критике даже в условиях действия советских, довольно «эластичных» бухгалтерских правил. С возникновением рыночных условий они стали создавать проблемы в Пикалево и стали подвергаться еще большей критике (Fortescue 2009b). Примечательно, что подавая заявку на получение лицензии на разработку нового и перспективного месторождения рядом с предприятиями компании «Фосагро» в Хибинах, компания «Акрон» согласилась также производить нефелин и извлекать редкоземельные металлы из апатитового концентрата (Fortescue 2011).

Хотя в Пикалево использовать комплексный подход оказалось проблематично, так бывает не всегда. Применяя комплексный подход, горнодобывающим предприятиям в Ковдоре на Кольском полуострове удается извлекать железную руду, нефелин и бадделеит из рудного тела, что позволяет им гибко реагировать на изменения рыночных условий (Fortescue 2011).

Еще одним следствием невысокого качества минерального сырья стал очень низкий уровень иностранных инвестиций в российскую горнодобывающую отрасль. Было бы легко списать все на плохой инвестиционный климат в России, особенно в ее стратегическом, минерально-сырьевом секторе. Россия имеет строгое законодательство о добыче полезных ископаемых, особенно в отношении доступа иностранцев к стратегическим активам, но оно не намного строже законодательств других стран. Иностранные компании должны полу-

чить одобрение правительства для приобретения более чем 10% акций компаний, занимающихся разработкой стратегических месторождений (5% для зарубежных государственных компаний) (Fortescue 2009c, 171; список стратегических месторождений приводится в: Перечень участков недр федерального значения 2009). Не отрицая сдерживающий эффект таких ограничений на иностранные инвестиции, укажем на показательное отличие ситуаций в нефтяной и горнодобывающих отраслях. Несмотря на то что мировые нефтяные компании подчиняются вышеуказанным ограничениям, они понимают, что у них нет выбора. Они должны продолжать работу, так как доступные им нефтяные запасы в мире ограниченны. У мировых горнодобывающих компаний такой необходимости нет. Такие крупные компании как BHP *Billiton* и *Rio Tinto*, давно имеют офисы в Москве, которые ведут поиск подходящих проектов в России. Но более привлекательные проекты всегда появляются в других частях света. Иностранные инвестиции в горнодобывающий сектор остаются на невысоком уровне, и нет признаков их увеличения в обозримом будущем. Одним из наиболее серьезных последствий отсутствия иностранных инвестиций в отрасль является отсутствие у российских горняков доступа к опыту мировых лидеров отрасли в области управления проектами. Как уже упоминалось, в последнее десятилетие существования Советского Союза и в период после падения коммунизма в России было открыто всего несколько новых шахт и рудников. В связи с этим возникают вопросы о том, будет ли российская горнодобывающая промышленность владеть необходимым технологическим и управленческим «ноу-хау» к тому времени, когда нужно будет начинать разработку новых месторождений.

Если иностранные горнодобывающие компании не хотят инвестировать в России, то российские компании проявляют большой интерес к инвестированию за рубежом уже с 2005 г. Некоторые наблюдатели связывают это с политическими рисками работы в России (Булатов 1998, 77 и далее; Andref 2003, 99). Однако факторы качества также играют свою роль. Самый наглядный пример — инвестиции компании «Русал» в производство бокситов и глинозема за рубежом. С самого начала у «Ру-

сала» не было другого выбора, кроме как искать поставщиков сырья за рубежом. Сначала компания нуждалась в них для поставки сырья на свои российские алюминиевые заводы, но затем замыслы стали шире и она стала приобретать зарубежные активы для продажи продукции на мировых рынках, используя их в качестве отдельного источника доходов. Другие российские производители металлов хотя и не имели неотложных потребностей, также инвестировали в геологоразведку и добычу за рубежом. Эти инвестиции сделаны, как и в случае «Русала», с целью поставки сырья зарубежным производителям металлов, а не для поставок российским предприятиям. Сказанное относится, в частности, к инвестициям российских сталепроизводителей, таких как «Северсталь» и «Евраз», в зарубежные компании, занимающиеся добычей стали и железной руды (Fortescue 2009a), а также к инвестициям «Норильского никеля» в Южной Африке и Австралии (Fortescue and Rautio 2011, 848). Таким образом, дело не только в сравнительном качестве российского и зарубежного минерального сырья, но также и в близости металлургических предприятий к зарубежным рынкам. Желание инвестировать в зарубежные месторождения минерального сырья отражает негативные оценки российских компаний в отношении возможностей на внутреннем рынке.

Следствием всех этих проблем качества является небольшое число новых шахт и рудников, которые были открыты в России в период после падения коммунизма. Покровский золотой рудник компании «Петропавловск» и Средне-Тиманский бокситовый рудник компании «Русал» — это одни из очень немногих проектов разработки действительно новых месторождений в России. Медно-никелевый рудник «Северный — Глубокий» компании «Норильский никель» в Заполярном на Кольском полуострове и проект на месторождении апатитонефелиновых руд «Олений Ручей» компании «Акрон» в Хибинах можно считать новыми проектами, но они все же возникли в результате расширения деятельности уже существующих предприятий. В то же время разработка таких крупных месторождений, как золоторудное месторождение «Сухой Лог» и Удоканское медное месторождение, не начинается.

## Геологическое изучение недр

Вышеприведенный анализ экономики минерально-сырьевого сектора можно дополнить рассмотрением ситуации в российской геологоразведочной отрасли. Государство прекратило финансирование разведки полезных ископаемых в 1990-е гг., горнодобывающим предприятиям пришлось продолжать разработку уже имеющихся рудников. А наиболее смелые разрабатывали запасы, которые уже были открыты и разведаны в советский период. Группа «ИСТ», в которую входит занимающаяся добычей золота компания «Полиметалл», признает, что ее первоначальная стратегия добычи состояла в разработке уже разведанных месторождений (Федоринова и Сикамова 2008; Виньков и Гурова 2009, 43). А все перечисленные в предыдущем разделе новые рудники были разведаны в советский период.

Но в первой половине 2000-х гг. начали бить тревогу. Крупные промышленники и государственные чиновники стали призывать к стратегическому пересмотру вопросов финансирования геологоразведки. Компания «Полиметалл», например, к середине десятилетия поняла, что уже не может полагаться на разведанные запасы и скорректировала свою бизнес-модель, переориентируя ее на увеличение доли геологоразведочных работ (Федоринова и Сикамова 2008). Появились первые признаки близящейся нехватки целого ряда полезных ископаемых. В начале 2002 г. вопрос уже был закреплен в политической повестке дня, когда Государственный совет Российской Федерации (совещательный орган при Президенте Российской Федерации, состоящий из руководителей федерального и регионального уровней) утвердил документ, который в апреле 2003 г. был принят в качестве официальных «Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» (Граник 2002; «Основы» 2003). В конце 2004 г. Министерство природных ресурсов Российской Федерации, возглавляемое новым, энергичным министром Юрием Трутневым, представило правительству проект «Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырье-

вой базы России» на период с 2005 по 2020 г. Программа была утверждена в 2005 г. и дала толчок возобновлению государственного финансирования геологического изучения недр. Однако первоначальные цели достигнуты не были, поэтому программа была пересмотрена в 2008 г. и финансирование увеличено более чем вдвое до 544 млрд руб. Не менее 50% всех средств должно было быть потрачено на поиск углеводородов, что характерно для решений всех вопросов, касающихся использования природных ресурсов. Двенадцать процентов должно было быть израсходовано на поиск драгоценных металлов, 8% — на поиск железной руды, цветных и редких металлов и 7% — на поиск урановых руд. Программа предусматривала, что на каждый рубль государственных средств еще десять рублей будет добавлено горнодобывающей отраслью, а ее обязательства будут прописываться в лицензионных соглашениях. Программа предусматривала более высокую долю государственных затрат на поиск твердых полезных ископаемых (в соотношении 1:5) по сравнению с поиском углеводородов (1:20), а также большие затраты государства при работе в новых и трудных для освоения районах, таких как Восточная Сибирь (Трутнев 2011).

В ней также содержались планы (которые еще не реализованы до конца) создать из всех геологоразведочных предприятий единую корпоративную структуру под контролем Федерального агентства по недропользованию Министерства природных ресурсов, что предполагало отказ от приватизации многих из таких предприятий.

Одновременно с возобновлением государственного финансирования были предприняты усилия по стимулированию геологоразведочных работ. Для этого в Закон о недрах были внесены изменения, дающие открывшим новые месторождения организациям право их разработки, а также, при желании, их продажу другим недропользователям (Fortescue 2009c, 168). Предполагалось, что это создаст условия для внедрения модели «юниорской (junior)» геологоразведки (Виньков и Гурова 2009, 43).

Все эти направления были неоднократно подтверждены в разных документах. Внимание на академической

и промысловой геологии было дополнительно сосредоточено в «Стратегии развития геологической отрасли», утвержденной Правительством Российской Федерации в июне 2010 г. («Стратегия», 2010). Заявлялось, что результатом новой политики стал быстрый рост запасов. В конце 2010 г. Юрий Трутнев докладывал Владимиру Путину, что запасы увеличиваются такими темпами, которые превышают темпы истощения месторождений углеводородов, угля, золота и меди («Председатель», 2010с). Однако неясно, включают ли данные по восполнению запасов меди также и никель. Железная руда при этом не упоминалась. Также остается выяснить, приведет ли открытие новых месторождений к воспроизводству запасов, пригодных для коммерчески выгодного освоения.

## Заключение

Не стоит слишком драматизировать проблемы российского минерально-сырьевого сектора. Экономика отрасли, как и взаимоотношения в ней, выглядят достаточно позитивно, позволяя необходимым сырьем обеспечить крупные металлургические предприятия, поставляющие металлы на внутренний рынок и успешно конкурировать на мировых рынках. Однако стоимость сырья составляет значительную долю совокупных издержек российских металлопроизводителей (см. табл. 17.8). По мере сглаживания преимуществ отрасли (полная амортизация активов, невысокие затраты на оплату труда, относительно невысокие «унаследованные» и социальные затраты) и возрастания проблем качества сырья при истощении запасов стоимость минерального сырья может вырасти. А это будет угрожать уже конкурентоспособности российской металлургической промышленности. При этом перед правительством и руководителями компаний встанут сложные вопросы, касающиеся уровня финансирования геологоразведочных работ и разработки новых месторождений за счет вложений в переработку и производство. Еще более сложным окажется вопрос о пределах привлечения иностранных компаний для решения проблем российского минерально-сырьевого сектора,

ТАБЛИЦА 17.8
Распределение производственных затрат (%) сталелитейных подразделений некоторых компаний, 2010 г.

| | «ММК» | «НЛМК»* | «Северсталь» | «Евраз» |
|---|---|---|---|---|
| Оплата труда | 6,2 | 13,1 | 10,1 | 7,9 |
| Энергоснабжение | 7,9 | 15,5 | 8,1 | 8,2 |
| Сырье | 68,8 | 59,4 | 75,2 | 57,8 |
| металлолом | 11,0 | 18,8 | 14,1 | 15,2 |
| железная руда | 21,8 | 4,9 | 11,0 | 18,6 |
| Другое | 17,1 | 12,0 | 6,6 | 26,1 |
| Всего | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

* Консолидированные данные по группе.

Источник: Отчетность компаний.

а также о степени ориентации российских компаний на зарубежные для того, чтобы избежать этих проблем.

## Дополнение

Российские производители стали и цветных металлов, являющиеся основными владельцами и потребителями предприятий горнодобывающего сектора, в последние годы находились в тяжелом положении из-за плохой рыночной конъюнктуры на внутреннем и зарубежных рынках. Хуже всего было тем, у кого были высокие показатели долга. «Русал» пережил несколько реструктуризаций своего долга, но они прошли довольно легко, что указывало на то, что его кредиторы (в основном государственные банки) смогли его поддержать. Совсем другая ситуация была у сталелитейной и угледобывающей компании «Мечел», будущее которой оставалось неясным даже во время написания этих строк. Если «Мечел» потерпит крах, то это приведет к единственному серьезному изменению в структуре отрасли и ее акционеров в описываемом в настоящем дополнении периоде.

Реагируя на возникающие трудности, компании значительно сокращают зарубежные инвестиции и в боль-

ТАБЛИЦА 17.9
Основные финансовые показатели восьми крупнейших российских горнодобывающих и металлургических компаний за 2013 год, в млн долларов США

| | Выручка | EBITDA | Чистая прибыль | Чистая задолженность | Капитальные расходы |
|---|---|---|---|---|---|
| «НЛМК» | 10 909 | 1 505 | 189 | 2 702 | 756 |
| «Северсталь» | 13 166 | 2 063 | 156 | 3 718 | 1 200 |
| «Евраз» | 14 411 | 1 821 | –572 | 6 534 | 902 |
| «ММК» | 8 190 | 1 223 | –2 735 | 3 173* | 3 082 |
| «Металлоинвест» | 7 324 | 2 240 | 1 080 | 5 443 | 478 |
| «Мечел» | 8 600 | 731 | –2 900 | 8 600 | 558 |
| Норильский никель» | 11 489 | 4 198 | 765 | 4 584 | 1 989 |
| «Русал» | 9 760 | 651 | –3 222 | 10 109 | 553 |

* Совокупный долг

шинстве случаев отказываются от стратегий прямых зарубежных инвестиций, снижают капитальные расходы, включая расходы на геологоразведку и новые проекты, и сокращают рабочие места. Из восьми перечисленных в таблице компаний только одна, «Норильский никель», увеличила число работников в 2013 г. Остальные же уволили примерно 33 тысячи человек, из которых 19 тысяч уволила только компания «Мечел». Основная часть сокращений связана с продажей зарубежных предприятий, а закрытие российских предприятий остается редким явлением. «Русалу», однако, удалось прекратить выплавку алюминия на своих несибирских заводах, хотя и на условии наращивания последующих технологических операций на этих заводах. Правительство также в принципе согласилось оказать помощь компаниям, желающим закрыть некоторые предприятия, но на это предложение пока никто не отозвался.

Их владельцы, а также и кредиторы, пока уверены, что их основные конкурентные преимущества, включая доступность дешевого сырья и низкие операционные издержки, помогут им преодолеть трудности.

# Библиография

Богданов, И. Б., О. А. Воинова и Б. В. Петров. 2008. «Минерально-сырьевой потенциал Северо-Западного Федерального Округа», *Горный журнал* 7: 5–8.

Виньков, А. и Татьяна Г. 2009. «Завод и воля», *Эксперт* (Декабрь 7–13), 38–43.

«В. В. Путин выступил в Государственной Думе с отчетом Правительства РФ о результатах его деятельности за год». 2009. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, События, 6 апреля, доступно по адресу: http://premier.gov.ru/events/news/3790.

Граник, И. 2002. «Президент не понимает нефтяников», *Коммерсант*, 27 февраля.

Данильянц, С., В. Заверткин и А. Харченков. 1999. «Марганец: ресурсы и потребности», *Металлы Евразии*, 1: 34–36.

Денисова, А. 2008. «Дело в налогах», *Ведомости*, 29 июля.

Дзагуто, В. 2011. «Атом без границ», *Коммерсант*, 7 февраля.

«„Евраз“ вывел представителя ВЭБа из состава Совета директоров НТМК и ЗСМК». 2010. Finam.ru, 1 июля, доступно по адресу: http://www.finam.ru/analysis/newsitem4CFEE/default.asp.

Каплунов, Д. П. и Г. Г. Ломоносов. 1999. «Основные проблемы освоения недр при подземной разработке рудных месторождений», *Горный журнал* 1: 42–45.

«Норникеля мало». 2009. *Ведомости*, 16 марта.

«Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования». 2003 (21 апреля). Доступно по адресу: http://www.geol.irk.ru/isr/vmsb_r_494.shtml.

Перечень участков недр федерального значения. 2009 (5 марта). Доступно по адресу: http://www.mnr.gov.ru/fies/part/8419_perechen_uchastkov.doc.

Плешанова, Ольга, Вера Степанова и Дмитрий Беликов. 2006. «Налог на продажу», *Коммерсант*, 4 июля.

«Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин провел в Челябинске совещание „О мерах по развитию черной металлургии“». 2010a. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, Рабочий день, 23 июля, доступно по адресу: http://www.premier.gov.ru/events/news/11474/.

«Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин встретился с работниками ОАО ГМК „Норильский никель“». 2010б. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, Рабочий день, 31 августа, доступно по адресу: http://www.premier.gov.ru/events/news/11981/.

«Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин провел рабочую встречу с министром природных ресурсов и экологии РФ Ю. П. Трутневым». 2010c. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, Рабочий

день, 25 декабря, доступно по адресу: http://www.premier.gov.ru/events/news/13622/.

*Промышленность России. Статистический сборник*. 1996. М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике.

*Промышленность России. 2010 г.* 2011. Москва: Федеральная служба государственной статистики.

«Россия хочет ферросплавить Украину. Часть 1». н. д. EkspoMetall.ru, доступно по адресу: http://ekspometall.ru/stati/15-rossiya-xochet-ferrosplavit-ukrainu-chast-1.html (доступ 6 февраля, 2011 г.).

«Россия хочет ферросплавить Украину. Часть 2». н. д. EkspoMetall.ru, доступно по адресу: http://ekspometall.ru/stati/14-rossiya-xochet-ferrosplavit-ukrainu-chast-2.html, (доступ 6 февраля, 2011 г.).

Рожкова, М., Г. Столяров, Е. Дербилова и Ф. Стеркин. 2008. «Речь ценой в 5 млрд долларов», *Ведомости*, 25 июля.

«Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года», 2010. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации, No. 1039-р, 21 июня, доступно по адресу: http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101875.

Суховитский, К. 2004. «Вексельберг выставил Фаберже в Кремле». BBC *Russian.com*, 18 мая, доступно по адресу: http://news.bbc.co.uk/hi/russian/russia/newsid_3725000/3725619.stm (доступ 10 января, 2011 г.).

*Труд и занятость в России. Статистический сборник*. 2010. М.: Статистика России.

Трутнев, Ю. 2011. «Доклад на заседании правительства РФ», март 27, доступен по адресу: http://www.trutnev.ru/i/pressa/70/doc.doc (доступ 10 января, 2011 г.).

Федоринова, Ю. 2008. «„Любые вещи в жизни временны" — Алексей Мордашов, генеральный директор „Северстали"», Ведомости, 15 апреля.

——. 2009. «Присмотрят за Evraz», *Ведомости*, 18 февраля.

Федоринова, Ю., В. Кудинов и Д. Симаков. 2009. «Потанин поделился банком», *Ведомости*, 11 января.

Федоринова, Ю. и А. Сикамова. 2008. «Не люблю бизнесы дороже 1 млрд долларов», *Ведомости*, 2 июля.

Фиалко, А. и А. Непомнящий. 2011. «Неделя на компромисс», *Ведомости*, 7 февраля.

Фортескью, С. 2008. *Русские нефтяные бароны и магнаты металла. Олигархи и государство в переходный период*. М.: Столица-Принт.

Andref, W. 2003. "The Newly Emerging TNCs from Economies in Transition: A Comparison with Third World outward FDI," *Transnational Corporations* 12(2): 73–118.

Bulatov, A. S. 1998. "Russian Direct Investment Abroad: Main Motivations in the Post-Soviet Period," *Transnational Corporations* 7(1): 69–82.

Fortescue, Stephen. 2006a. *Russia's Oil Barons and Metal Magnates. Oligarchs and the State in Transition*. Basingstoke: Palgrave.

——. 2006b. "The Russian Aluminum Industry in Transition," *Eurasian Geography and Economics* 47(1): 76–94.
——. 2006c. "Business-State Negotiations and the Reform of Tax Procedures in Post-Yukos Russia," *Law in Context* 24(2): 36–59.
——. 2008. "Location Decisions in the Russian Aluminium Industry," *Australian Slavonic and East European Studies* 22(1–2): 23–44.
——. 2009a. "The Russian Steel Industry, 1990–2009," *Eurasian Geography and Economics* 50(3): 252–276.
——. 2009b. "Putin in Pikalevo: PR or Watershed?," *Australian Slavonic and East European Studies* 23(1–2): 19–38.
——. 2009c. "The Russian Law on Subsurface Resources: A Policy Marathon," *Post-Soviet Affairs* 25(2): 160–184.
——. 2011. "Von Erzen und Oligarchen. Die Bergbauindustrie in Russlands Nordwesten," *OstEuropa* 61(2–3): 143–162.
Fortescue, Stephen, and Vesa Rautio. 2011. "Norilsk Nickel: A Global Company?," *Eurasian Geography and Economics* 52(5): 1–30.
Guriev, Sergei, and Andrei Rachinsky. 2005. "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism," *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 131–50.
Hill, Fiona, and Clifford Gaddy. 2003. *The Siberian Curse. How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
Kuznetsov, Alexei. 2008. "Russian Companies Expand Foreign Investments," *Russian Analytical Digest* 34 (February 6).
"Lebed, Bykov battle over aluminum continues." 1999. *Russian Regional Report*, East-West Institute 4(34) (September 16).
Levine, Richard M., Mark Brininstool, and Glenn J. Wallace. 2010. "The Mineral Industry of Russia," in *2007 Minerals Yearbook: Russia*. Washington, DC: U. S. Geological Survey.
Oxenstierna, Susanne. 2010. *Russia's Nuclear Energy Expansion*. Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, FOI-R-3049-SE.
Rumer, Boris Z. 1989. *Soviet Steel. The Challenge of Industrial Modernization in the* USSR. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Sakwa, Richard. 2009. *The Quality of Freedom. Khodorkovsky, Putin and the Yukos affair*. Oxford: Oxford University Press.
Sehnke, Errol D., and Andrew R. Bond. 1993. "Russian Bauxite Resources: Current Assessment," *International Geology Review* 35(11): 1052–61.
*Steel Statistical Handbook 2000*. 2000. Brussels: International Iron and Steel Institute.
*Steel Statistical Handbook 2011*. 2011. Brussels: World Steel Association.
Yorke, Andrew. 2003. "Business and Politics in Krasnoyarsk Krai," *Europe-Asia Studies* 55(2): 241–262.

## ГЛАВА 18

АЛЕКСАНДР А. ГОЛУБ, МИХАИЛ КОЗЕЛЬЦЕВ, АЛЕКСАНДР МАРТУСЕВИЧ, ЕЛЕНА СТРУКОВА

# Вызовы реформирования природоохранного регулирования в России

ПРИРОДООХРАННОЕ регулирование является важным элементом четко функционирующих рыночных институтов. Оно работает с экологическими «внешними эффектами» (экстерналиями), снижая риски сбоев в работе рынка. Природоохранное регулирование не следует рассматривать как препятствие для экономического роста: нам не удалось найти строгих эмпирических доказательств в пользу того, что улучшение и усиление природоохранного регулирования помешало восстановлению экономики Центральной и Восточной Европы; что касается России, то мы не видим положительного влияния ослабления природоохранного регулирования на рост экономики. Теоретический анализ (например, Copeland and Taylor 2004) подтверждает отсутствие прямой связи между экономическим ростом в странах с переходной экономикой и силой или слабостью природоохранного регулирования и институтов в этих странах (т.е. совсем не обязательно верна так называемая гипотеза о «рае для загрязнителей»).

Другие факторы, такие как общий деловой климат, исполнение законов и уничтожение коррупции, представляются более важными и решительно необходимыми для инноваций и более зеленого и устойчивого экономического роста; для стран Центральной и Восточной Европы очень важна была также близость к Европейскому союзу.

России, как стране со стареющим и сокращающимся населением, будет трудно опираться на модель экономического роста, предполагающую экстенсивное использование природных и трудовых ресурсов. Напротив, на-

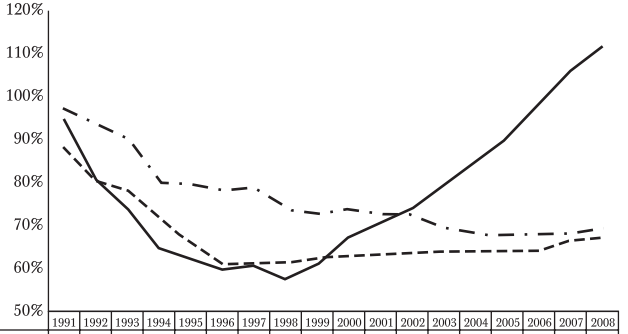
копление знаний, а также человеческого и социального капитала представляется более привлекательным вариантом обеспечения долгосрочного устойчивого экономического роста. Природоохранное регулирование — важный элемент этой модели. Во-первых, снижая загрязнение окружающей среды, природоохранное регулирование снижает риск для здоровья населения и, таким образом, защищает человеческий капитал. Во-вторых, создавая эксплицитную или имплицитную цену загрязнения, природоохранное регулирование посылает рыночные сигналы для направления частного и государственного капитала в новые технологии, что дает сравнительное преимущество экономике, основанной на знаниях. В следующем разделе говорится о стоимости загрязнения окружающей среды. Два основных вывода заключаются в том, что состояние окружающей среды и условия для здоровья во многих городах и регионах России остаются очень плохими, что способствует развитию уже имеющегося демографического кризиса, снижает ожидаемую продолжительность жизни и качество жизни; а также в том, что для повышения своей конкурентоспособности России необходимо перейти к более «зеленой» (устойчивой) и основанной на большем количестве факторов модели экономического роста и развития. Ниже в настоящей главе представлена история природоохранного регулирования в России начиная с советского периода и до настоящего времени. Затем изложены основные принципы и рекомендации для реформирования природоохранного регулирования в России и сделаны некоторые выводы.

## Стоимость экологической деградации и зеленого экономического роста

### Динамика ВВП и загрязнения в России

Резкое сокращение объемов производства в 1990-е гг. естественно сопровождалось снижением объемов загрязнений (см. рис. 18.1).

Несмотря на снижение загрязнения воздуха в 1990-е гг., остается еще множество неблагополучных мест (напри-




| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ВВП (в пост. ценах 2000 г., долл. США) | 95% | 81% | 74% | 65% | 62% | 60% | 61% | 58% | 61% | 67% | 71% | 74% | 79% | 85% | 91% | 98% | 106% | 112% |
| Выбросы в атмосферу, млн т. | 88% | 81% | 78% | 72% | 66% | 61% | 62% | 62% | 62% | 63% | 63% | 64% | 64% | 64% | 64% | 64% | 67% | 67% |
| Сбросы сточных вод, млрд куб. м. | 97% | 94% | 91% | 80% | 80% | 78% | 79% | 74% | 73% | 74% | 73% | 73% | 70% | 68% | 68% | 68% | 68% | 69% |

РИС. 18.1. Динамика ВВП, общий объем выбросов и сбросов в России (1990 г. = 100%)

Источник: Индикаторы мирового развития (2011) по ссылке: http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators; www.gks.ru.

мер, такие города, как Челябинск, Череповец, Красноярск, Нижний Тагил), где концентрация вредных веществ в атмосферном воздухе значительно превышает *предельно допустимые концентрации* (ПДК)[1]. Общее загрязнение атмосферного воздуха от стационарных и мобильных источников остается значимым фактором смертности и заболеваемости в стране, способствуя как имеющемуся демографическому кризису, так и низкому качеству жизни.

## Социальная стоимость загрязнения воздуха и основные факторы риска для здоровья

Риск для здоровья, связанный с атмосферным загрязнением в российских городах в период перехода к рыночной экономике продолжительностью от пяти до десяти лет (1996–2001 гг.), оценивается в ряде исследований

1. Мнения, представленные в этой главе, принадлежат авторам, а не организациям, с которыми они связаны. В частности, приведенные в настоящей работе мнения и аргументы могут не выражать официальных взглядов Организации экономического сотрудничества и развития и правительств стран — членов Организации. ПДК определяет норматив качества атмосферного воздуха в России.

ТАБЛИЦА 18.1
Вклад различных причин смертности в общую годовую смертность в России: абсолютные величины (и на 100 тыс. человек)

| | Россия |
|---|---|
| Годовая смертность от всех причин | 2 225 332 (1540) |
| Загрязнение воздуха* | 85 000 (160) |
| Туберкулез | 29 800 *(21)* |
| Внешние причины, всего | 312 000 (216) |
| Аварии на транспорте | 39 500 *(27)* |
| Отравления | 59 500 (41) |
| Самоубийства | 57 000 (39) |
| Физическое насилие | 41 000 (28) |
| Всего население, тыс. человек | 144 500 |

* Оценка основана на первичных данных о смертности и концентрации твердых частиц в большинстве загрязненных городов; только для населения в загрязненных районах.

Источник: авторская оценка на основе данных о смертности Всемирной организации здравоохранения (доступ к базе данных в декабре 2004 г.).

2002–2008 гг. (Данилов-Данильян 2003; Strukova, Balbus, and Golub 2007). Даже после глубокого экономического спада 90-х уровень смертности от загрязнения воздуха в городах превосходил смертность от большинства других внешних причин и туберкулеза. В табл. 18.1 приведены данные о смертности из-за загрязнения воздуха, а также смертности от туберкулеза и внешних причин в России в абсолютных величинах и на 100 тыс. человек населения, подверженного указанным факторам.

Смертность, связанная с загрязнением воздуха, является одной из главных причин смертности в России. Ситуация еще более серьезна, если учесть заболеваемость, связанную с загрязнением воздуха. На каждые 100 тыс. детей до пятнадцати лет приходится приблизительно 17 тыс. случаев острых респираторных вирусных инфекций в год. Эта ситуация могла быть еще хуже, если бы не относительно низкая плотность населения на большей части территории России. Для сравнения: на Украине связанная с загрязнением воздуха заболеваемость приблизительно втрое выше из-за более высокой

концентрации PM2.5[2] в атмосфере и более высокой плотности населения, подверженного действию атмосферных загрязнений (см. Strukova, Golub, and Markandya 2006).

Эта ситуация способствует текущему демографическому кризису в России и существенно увеличивает бремя для государственной системы здравоохранения. По оценкам, экономические потери от загрязнения воздуха в России достигают 4–5% ВВП, в то время как в Западной Европе эта цифра составляет 1–2%, на Украине около 4%, в Латинской Америке — порядка 3%, а в странах с высокой загрязненностью и быстрорастущей экономикой, таких как Китай, потери от загрязнения воздуха составляют 5–9% ВВП[3].

Оценка загрязнения воздуха как причины смертности и заболеваемости была сделана с применением коэффициентов «доза—ответ», которые связывают концентрацию загрязнителей атмосферного воздуха с последствиями для здоровья[4]. За последнее десятилетие было проведено почти 100 различных российских исследований риска для здоровья человека или включающих анализ рисков как важный элемент исследования. Эти работы показали, что среди сотен загрязняющих веществ, находящихся под контролем российского законодательства, лишь небольшая группа этих веществ (в основном $PM_{2,5}$ и диоксид серы $SO_2$) вызывает до 90% риска для здоровья человека от загрязнения воздуха.

Одно важное наблюдение заключается в выявлении ведущей роли выбросов $PM_{2,5}$ в общем риске смертности и заболеваемости. Связанный с твердыми частицами риск, оцененный в различных исследованиях, превысил риск от канцерогенов с фактором от 100 до 1000 (Данилов-Данильян, 2003). Таким образом, недавние исследования направлены на изучение этой небольшой группы загрязнителей воздуха.

В работе Поупа и соавторов (Pope et al. 2002) приводится эпидемиологическая информация для установле-

---

2. $PM_{2,5}$ означает частицы диаметром 2,5 микрон и меньше, $PM_{10}$ означает частицы диаметром 10 микрон и меньше.

3. Расчеты авторов основаны на различных исследованиях стоимости деградации окружающей среды.

4. Этот метод объясняется в Ostro (2004).

ния связи между всеми причинами неслучайной смертности, в том числе смертности от сердечно-легочных заболеваний и рака легких, и концентрацией $PM_{2,5}$. Эксперты согласны с тем, что исходя из результатов исследований, проведенных на сегодняшний день в мире, коэффициенты риска, или коэффициенты «доза—ответ» при изменении загрязненности воздуха $PM_{2,5}$ (Pope et al. 2002), по всей видимости, являются лучшими из имеющихся аргументов, объясняющих фактор смертности, вызванной загрязнением атмосферного воздуха твердыми частицами.

Оценка годовой величины экономических потерь от вреда здоровью, нанесенного загрязнением воздуха в городах, включает стоимость смертности и заболеваемости. Стоимость смертности обычно основана на оценках стоимости риска смертности при потере одной среднестатистической жизни (ССЖ) — денежного эквивалента ценности, которую общество присваивает спасению одной жизни, когда неизвестно, о чьей именно человеческой жизни идет речь.

Однако обобщающих исследований ССЖ в России не проводилось, откуда следует, что ССЖ нужно выводить из исследований похожих на Россию стран. Подавляющее большинство исследований ССЖ проводилось в странах со значительно более высокими уровнями дохода, чем в бывшем Советском Союзе. Корректировка оценок ССЖ в этих странах с учетом российского ВВП дает оценку ежегодных экономических потерь, связанных с загрязнением атмосферного воздуха, порядка 4–5% ВВП[5].

## Связь между уменьшением рисков для здоровья и выбросами парниковых газов

В ряде исследований демонстрируется тесная связь между снижением объема эмиссии парниковых газов и сокращением риска для здоровья человека, связанного с загрязнением воздуха в России. Сжигание ископаемого топлива — главный источник загрязнения частица-

5. См. Golub and Strukova (2008), где использовано значение ССЖ около 280 000 долл.

ми $PM_{10}$ и $PM_{2,5}$ и, следовательно, главный фактор риска для здоровья человека из-за загрязнения воздуха. Таким образом, борьба с выбросами парниковых газов и защита здоровья человека тесно связаны, а это означает, что внутренняя политика, направленная на снижение объемов выбросов углерода, является важной предпосылкой увеличения ожидаемой продолжительности жизни и повышения качества жизни. Кроме того, внутренняя политика относительно выбросов $CO_2$ может быть ориентирована на снижение экономических потерь от деградации окружающей среды, поскольку ущерб здоровью в связи с загрязнением воздуха составляет приблизительно 90% от общей величины указанных потерь (Golub 2008).

Качество воздуха в значительной степени определяется соотношением источников энергии в России. Главная проблема заключается в потенциальном увеличении доли угля в топливе. При прочих равных условиях увеличение потребления угля при производстве электроэнергии на 20% приводит к потере дополнительных 118 тыс. лет жизни по всей стране. Это означает дополнительную потерю от 10 до 15 тыс. жизней ежегодно по всей стране в связи с повышением уровня загрязнения воздуха в результате сжигания дополнительных объемов угля.

Снижение объемов сжигания ископаемого топлива приводит к снижению объемов эмиссии парниковых газов и к сопутствующему уменьшению обычного загрязнения воздуха. Линейной зависимости между эмиссией парниковых газов и риском для здоровья нет: важную роль в определении риска, связанного с этим источником эмиссии, играют такие факторы, как расположение электростанции, рассеивание обычных загрязнителей, выбрасываемых при сжигании ископаемого топлива, плотность населения в загрязненных районах. Денежный размер экономии, достигаемой при отсутствии ущерба для здоровья, составляет от 10 до 150 долл. на тонну $CO_2$ (расчет на основе Avaliany et al. 2006). Эти цифры показывают лишь местный сопутствующий эффект от сокращения объемов эмиссии парниковых газов и не учитывают глобальной социальной стоимости углерода, составляющей, по консервативным оценкам, порядка 20 долл./т $CO_2$ (см. Kopp et al. 2011). Масштаб сопутствующей выгоды от сокращения эмиссии парни-

ковых газов зависит от влияния на здоровье местных загрязнителей. Поэтому гармонизированная политика регулирования местных и глобальных загрязнителей могла бы быть важным институтом, способствующим более зеленому экономическому росту и инвестициям в России.

## Выгодно ли России изменение климата?

Распространено ошибочное, на наш взгляд, мнение о том, что Россия выигрывает или в будущем выиграет от климатических изменений[6]. Это не так. Даже если России будет выгодно небольшое увеличение средней годовой температуры, более заметные климатические изменения могут привести к существенным потерям в ВВП. Если среднегодовая температура на земном шаре повысится не на 2°C, а на 4°C, то годовой ущерб для ВВП России может составить 5% (если взять за основу функцию ущерба из модели DICE-2007, см.: Nordhaus 2008). Более того, последствия изменения климата являются в высшей степени неопределенными. Если чувствительность климата выше, чем ожидается, и/или социально-экономическая система более уязвима для климатических изменений, то и вышеупомянутый ущерб для здоровья, как и существенные изменения в производственной сфере могут оказаться более весомыми (см.: Golub 2008). В условиях неопределенности последствий изменения климата *гибкость* является ценным принципом в арсенале разработчика политики. На рис. 18.2 показано вероятностное распределение экономического ущерба для России в случае повышения среднегодовой температуры при отсутствии изменений в общем подходе к этому вопросу.

На рис. 18.2 показано, что имеется почти 20-процентная вероятность того, что экономический ущерб от изменения климата превысит 10% ВВП. При неопределенности как ущерба от изменения климата, так и стоимости сокращения объемов эмиссии парниковых газов краткосрочная климатическая политика представляет собой

6. Мы сомневаемся, что даже небольшое повышение температуры будет выгодно России. На самом деле есть несколько причин думать иначе; см., например, Данилов-Данильян (2003).

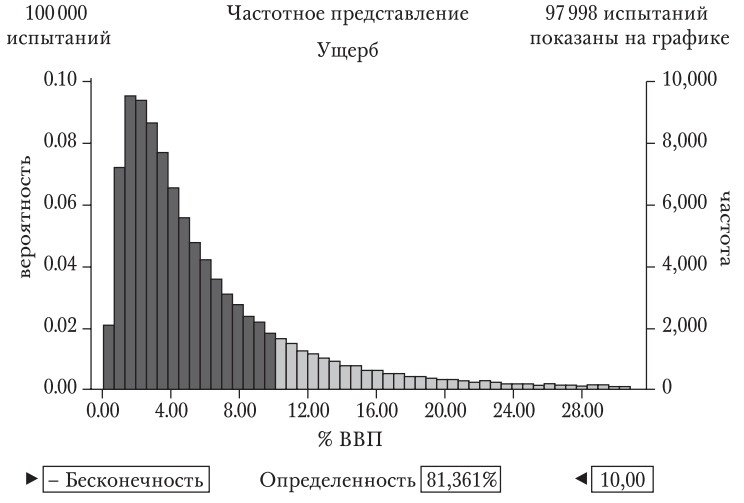



РИС. 18.2. Экономический ущерб для России в 2100 г. при продолжении текущей политики: риски и неопределенность

ПРИМЕЧАНИЕ: Предполагается повышение среднегодовой температуры в мире примерно на 3°С к 2100 г.

инструмент управления рисками для сохранения гибкости, откладывающим необратимые решения, фиксирующие конкретные целевые значения эмиссии. Выгода от краткосрочной политики равна выгоде от гибкости, которую можно оценить как альтернативную стоимость климатической политики. Предполагая, что ожидаемая стоимость климатической политики после 2050 г. равна ожидаемой выгоде, альтернативная стоимость промежуточной цели в годовом исчислении равна 3,25% ВВП, а стоимость снижения объемов выброса парниковых газов не превысит 1% ВВП.

Снижение объемов эмиссии парниковых газов должно сопровождаться тщательно продуманной *адаптационной стратегией*. Россия уже испытывает на себе негативные последствия климатических изменений. Случаи экстремальных погодных условий, вызванные изменением климата, представляют собой самую значимую часть этого ущерба. Например, в результате аномальной жары 2010 г. погибло от 44 до 56 тыс. человек (http://eco.ria.ru/shortage/20111129/501287374.html; Ревич 2010). Даже по самым оптимистическим сценариям повышения тем-

пературы на земном шаре общие экономические потери России могут перевесить некоторые гипотетические позитивные последствия изменения климата.

## Природоохранная и энергетическая политики и переход к зеленому росту и развитию

Существует два аргумента в пользу того, что России срочно необходима четкая природоохранная политика, основным элементом которой было бы регулирование:

- состояние окружающей среды и условия, влияющие на здоровье населения, во многих городах и регионах России остаются плохими, что способствует имеющемуся демографическому кризису и низкому качеству жизни;
- для повышения своей конкурентоспособности России необходимо перейти к более зеленой (устойчивой) и основанной на большем количестве факторов модели экономического роста и развития.

Для России, как и для многих стран с переходной экономикой, усилия по стимулированию зеленого развития часто не удавались из-за отсутствия эффективной энергетической политики. Рыночные реформы, предусматривающие постепенное повышение цен на энергоносители до уровней мирового рынка, что в принципе должно стимулировать более экономное энергопотребление, до сих пор были неспособны стимулировать массовое использование новых технологий, отчасти в связи с тем, что все еще слабы и ценовые сигналы и незначительно позитивное воздействие колебаний в энергопотреблении на прибыль. Дополнительные стимулы, создаваемые в результате эксплицитной или имплицитной цены углерода (внутренняя система ограничения выбросов парниковых газов и торговли разрешениями на выбросы, или налог на углерод) были бы полезны для обеспечения притока капитальных инвестиций в технологии, предусматривающие невысокое энергопотребление и небольшие выбросы.

Соблюдать ограничения на выбросы парниковых газов можно было бы путем повышения энергоэффективности,

перехода на более чистое топливо, такое как природный газ (или, по крайней мере, предотвращения скачка в потреблении угля), а также использования возобновляемых источников энергии. Политика ограничений выбросов при сжигании твердого топлива приносит большие дополнительные преимущества — прежде всего, как уже говорилось, снижение заболеваемости и смертности.

Для этого накопление капитала во всех мировых экономиках, в том числе российской, должно быть направлено по пути снижения углеродоемкости, чтобы объемы выбросов не росли и даже снижались по мере экономического роста. В целом существует два способа повлиять на этот процесс:

1. Проведение разумной внутренней природоохранной и энергетической политики, которая будет прямо воздействовать на инвестиционный выбор и Обеспечение стимулов для прямых иностранных инвестиций и технической поддержки, а также внедрение внутреннего углеродного регулирования.
2. Путь снижения выбросов предполагает замещение природного капитала человеческим, интеллектуальным и финансовым (прежде всего снижение расхода ископаемого топлива на единицу выпускаемой продукции). Политика, направленная на ограничение выбросов парниковых газов, могла бы быть катализатором зеленого роста, который опирался бы на квалифицированную рабочую силу, знания и более чистые технологии, эффективно использующие ресурсы, в противоположность экономическому росту, опирающемуся лишь на нефть и газ.

Таким образом, судьба будущих выбросов углерода в основном является функцией стимулов, которые направят потоки инвестиций по менее углеродоемкой траектории. «Прорывные инновации» — самый радикальный путь к снижению выбросов углерода в долгосрочной перспективе, так как они направлены на разрыв связи между экономическим ростом и ростом объемов выбросов парниковых газов. На рис. 18.3 показаны различные пути развития в зависимости от накопления капитала и объема выбросов углерода на единицу труда.

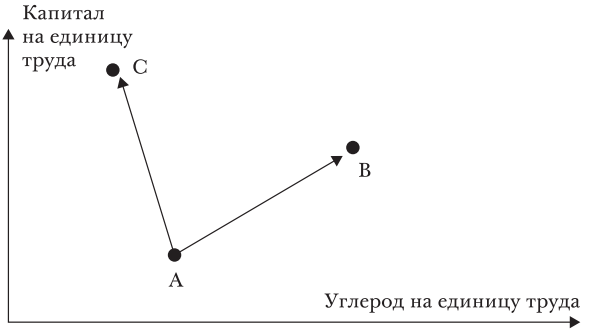



РИС. 18.3. Путь скачкообразных технологических инноваций и технологий низкого потребления углерода

Здесь мы рассматриваем три фактора производства: капитал, труд и энергию. Предполагается, что объем используемой энергии линейно связан с объемом выбросов углерода. Пусть A — текущий технологический уровень в развивающихся странах, а B и C — две разные целевые точки («пункты назначения»). Точка B предполагает меньшую скорость накопления капитала при росте энергопотребления и выбросов углерода на единицу используемого труда. С другой стороны, точка C описывает будущую экономику с более высокой скоростью накопления капитала, но со снижением выбросов углерода на единицу труда. Например, угольные электростанции с нулевыми выбросами представляют собой компромисс между накоплением капитала и выбросами углерода. Такой компромисс существенно влияет на траекторию будущих выбросов углерода. Стимулы для внутренних инвестиций в технологии низкого потребления энергии и углерода критически важны для реализации огромного потенциала снижения выбросов в странах с развивающейся и переходной экономикой за счет трансформации валового накопления капитала в направлении преимуществ, связанных с климатом и развитием.

Такие страны, как Россия, где, как отмечалось выше, население стареет и сокращается, не могут бесконечно развиваться на базе экстенсивного использования трудовых ресурсов и природных ресурсов и должны использовать альтернативные факторы экономического роста.

Модель экономического роста, сложившаяся в период 1999–2012 гг. и основанная на эксплуатации природных ресурсов, получении и перераспределении ресурсной ренты — уязвима при волатильности рынка нефти. Эта модель избегает инноваций и инвестиций в человеческий капитал и поэтому неизбежно упирается в свои границы. В то же время опыт таких стран, как Германия (OECD 2012) и Южная Корея, говорит о том, что «озеленение» экономики помогает продвигать технологические инновации, тем самым способствуя поддержанию высокой конкурентоспособности экспорта и экономики в целом. Так же и в России — постепенное замещение природного капитала (который остается важным, но волатильным фактором экономического роста) знаниями, человеческим, физическим и социальным капиталом обеспечит более устойчивый рост.

Более подходящая России модель экономического роста должна подчеркивать рост скорректированных чистых сбережений[7] (в противовес общепринятой величине чистых сбережений) как индикатора потенциала экономического роста. На рис. 18.4 показано нарастающее расхождение между чистыми национальными сбережениями и скорректированными чистыми сбережениями в России, которое увеличилось с 1998 г., когда ресурсная рента превратилась в важнейшую опору экономики.

Важно отметить, что хотя в 2000–2008 гг. Россия показывала высокие темпы экономического роста в терминах традиционно рассчитанного ВВП, в этот период очень слабо продвинулось развитие в плане технологической модернизации, структурных улучшений и социального развития. Более того, в терминах накопленного национального богатства (стоимость природных ресурсов и человеческого капитала плюс остаточная стоимость произведенного капитала плюс текущий валовый национальный доход) рост в 2000-2008 гг. был либо совсем небольшим, либо даже отрицательным из-за истощения природных ресурсов (особенно невозобновляемых) и сокращения человеческого капитала (сокращение

7. Скорректированные чистые сбережения равны чистым национальным сбережениям плюс расходы на образование минус истощение энергетических и природных ресурсов и экологический ущерб (World Bank 2006).

РИС. 18.4. Нарастание расхождения между чистыми национальными сбережениями и скорректированными чистыми сбережениями в России

Источник: Рассчитано на основе данных Всемирного банка

численности населения и ожидаемой продолжительности жизни; см. рис. 18.4).

Таким образом, Россия отчаянно нуждается в переходе к другой, более «зеленой» (устойчивой) и основанной на более широком наборе факторов модели экономического роста и развития. Такой рост возможен только на основе технологических инноваций, и природоохранное регулирование является одной из ключевых движущих сил для такого перехода. Грамотная природоохранная политика и регулирование могли бы создать стимулы для модернизации и структурных изменений еще в начале нулевых. Однако вместо этого природоохранные органы в России были существенно ослаблены. В следующем разделе мы расскажем о роли природоохранного регулирования в России в начале переходного периода в экономике и о его дальнейшей эволюции.

# История природоохранного регулирования в России

## Общая информация о природоохранном регулировании в Советском Союзе и СНГ

В Советском Союзе существовал явный разрыв между декларируемыми жесткими природоохранными требованиями и их реальным соблюдением и выполнимостью. Недостаток ресурсов в Советском Союзе не был главной причиной игнорирования экологических проблем. На самом деле охрана окружающей среды не входила в повестку дня коммунистических лидеров прошлого, приоритет которых был в извлечении и использовании природных ресурсов, развитии тяжелой промышленности и производстве вооружений. Ситуация начала меняться только с приходом к власти Михаила Горбачева в 1985 г. В этот период, продлившийся до распада Советского Союза в 1991 г., в природоохранную политику были введены инновации, которые получили дальнейшее развитие в начале 1990-х гг.

С началом грандиозной экономической и политической либерализации после распада Советского Союза произошли значительные сдвиги в развитии институтов природоохранного регулирования, включавшие введение процедуры лицензирования природопользования с установлением предельно допустимых объемов выбросов, сбросов и добычу природных ресурсов; платы за природные ресурсы, в том числе за их использование (потребление), а также повышенных величин платы за «чрезмерное» использование при превышении установленных нормативов; и платы за загрязнение окружающей среды в пределах установленных нормативов и лимитов с кратными коэффициентами за их превышение; создание системы экологических фондов и основ экономической ответственности за вред, причиненный окружающей среде.

Однако с 1996 г. эффективность и результативность природоохранной политики и институтов в России начала снижаться.

## Управление охраной природы в бывшем СССР

Первым практически значимым событием в управлении охраной окружающей среды в Советском Союзе было введение в 1975 г. специальной главы об охране окружающей среды в соответствующий Государственный план экономического и социального развития СССР. В Конституции СССР 1977 г. впервые было заявлено о праве советского гражданина на безопасную и здоровую окружающую среду. Как и многие другие декларации о правах человека в Советском Союзе, это право не материализовалось. Тем не менее это был шаг в правильном направлении.

Принятая в СССР система норм, касающихся качества атмосферного воздуха, была основана на ПДК вредных веществ в атмосфере, которые определяют предельные допустимые значения для разовой и среднесуточной концентрации. Природоохранная политика не была приоритетом для советских лидеров. Тем не менее она приобрела популистский характер и нормы подчас были установлены на столь высоком уровне, что были практически недостижимы (концепция «нулевого риска для здоровья человека»). Например, ПДК для $SO_2$ была установлена на уровне 0,05 мг/м$^3$, тогда как в то же время в Соединенных Штатах она составляла 0,26 мг/м$^3$ (Golub and Gurvich, 1997). Как это часто случается в российской и советской истории, возник большой разрыв между строгостью норм и возможностью их исполнения.

Не было никаких видимых признаков того, что система могла измениться по инициативе сверху, но в 1980-х гг. широкая общественность, академические институты и общественные организации стали проявлять все больше внимания к проблемам экологии. Эти события сформировали основу для природоохранного движения в России. По мнению многих наблюдателей, защита окружающей среды стала одним из первых средств борьбы старого и нового режимов через открытие каналов для публичного распространения экологической информации, а также инструментом слома старого режима. В некотором смысле проблемы охраны окружающей среды сформировали первоначальную основу для широ-

ких демократических процессов в Советском Союзе (Ларин и др. 2003).

## Период «перестройки» (с 1980-х до начала 1990-х годов)

Почти сразу после прихода Горбачева к власти, особенно под воздействием чернобыльской катастрофы, усилилась дискуссия о необходимости создания отдельного органа государственного управления охраной окружающей среды. В 1988 г. был создан Государственный комитет СССР по охране природы, уполномоченный координировать большую часть работы, связанной с окружающей средой. Аналогичные комитеты были сформированы в республиках и регионах СССР. В это же время советское правительство начало развивать идеи новых методов управления охраной окружающей среды, аналогичных используемым в странах с рыночной экономикой (например, идея фонда накопления средств для охраны окружающей среды). Основные идеи, разработанные в то время, были закреплены в Государственном законе об охране окружающей среды, который был принят в РСФСР непосредственно перед распадом Советского Союза в 1991 г. Этот закон и лег в основу российского природоохранного законодательства на следующее десятилетие и позже. Он ввел в российское законодательство основополагающий принцип «загрязнитель платит», а также экономические инструменты охраны окружающей среды.

## Экономическая либерализация (1991–1995)

В 1993 г. новое российское правительство приняло первый Национальный план действий по охране окружающей среды (НПДООС), где впервые была всесторонне изложена политика по охране природы в России в среднесрочной перспективе (Averchenkov 2002).

В начале 1990-х гг. в государственной российской природоохранной системе было три уровня управления: федеральное ведомство, природоохранные комитеты в субъектах Федерации (регионах) и местные комитеты на муниципальном уровне. Региональный и местный

уровни рассматривались как основание системы. Например, в 1998 г. из 5800 человек, занятых в государственных природоохранных учреждениях, 5000 работали в региональных и местных организациях. Начало 1990-х гг. характеризовалось быстрым развитием системы охраны окружающей среды в России. Существенно выросла роль регионов в реализации природоохранных мер, в основном в связи с возникновением источников финансирования через природоохранные фонды «на местах». Более того, был достигнут прогресс в развитии негосударственных экологических исследовательских центров, коммерческих консультационных центров и прочих учреждений, способствующих развитию рынка экологических услуг. В этот период складывалась международная кооперация и сотрудничество, улучшилась координация природоохранных ведомств, развилось экологическое образование и т.д.

Начиная с 1991 г. система платы за выбросы, сбросы и твердые отходы стала ключевым элементом государственного управления охраной природы в России. Были введены дифференцированные ставки платы за единицу выбросов и сбросов вредных веществ. Ставка платы за сверхнормативные выбросы и сбросы впятеро превышала базовую ставку (Аверченков, Шевчук, Грошев, 1994).

Плата за выбросы и сбросы и штрафы за природоохранные нарушения стали главным источником дохода для одновременно формировавшейся системы экологических фондов (экофондов). Десять процентов всей собранной платы направляли в федеральный бюджет, а оставшиеся 90% распределяли между муниципальными, региональными и федеральными экофондами.

## Постепенный институциональный упадок (1996–1999)

В августе 1996 г. Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации было трансформировано в Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология) РФ и отдельное Министерство природных ресурсов. Последнее получило полномочия координировать деятель-

ность, связанную с использованием природных ресурсов, в том числе водных (Averchenkov 2002).

Эта реформа понизила статус государственного природоохранного органа управления и оказала долгосрочный негативный эффект на природоохранную политику в России в целом. По российскому законодательству разработка политики находится в компетенции министерств, в то время как Государственный комитет обладает полномочиями только в области ее реализации. Таким образом, у Министерства природных ресурсов РФ стало больше реальной власти, чем у Госкомэкологии РФ, что наглядно указало на приоритет эксплуатации природных ресурсов перед защитой природы.

## Существенное ослабление природоохранных политик и институтов (2000–2001)

17 мая 2000 г. Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология) был официально распущен, а функции охраны окружающей среды были полностью переданы Министерству природных ресурсов РФ. Это был «конец истории» и сигнал для дальнейшего ослабления государственной системы охраны окружающей среды. Несколько неправительственных экологических организаций выступили с инициативой проведения общенационального референдума по вопросу создания в России независимого природоохранного института. По закону, необходимо было собрать по меньшей мере 2 млн подписей граждан в поддержку требования о проведении референдума. Активисты охраны природы собрали около 3 млн подписей (Ларин и др. 2003), из которых 2,5 млн были поданы на рассмотрение региональных избиркомов и 2,2 млн были признаны как удовлетворяющие законным требованиям. Однако Центральная избирательная комиссия не приняла результаты региональной проверки и «перепроверила» подписи. В результате петиция о проведении референдума была отклонена на основании признания удовлетворяющими законным требованиям лишь менее 2 млн подписей (Wernstedt 2002; Ларин и др. 2003).

Кроме государственных институтов, в этот период была нарушена и система платы за загрязнения. Эта пла-

ТАБЛИЦА 18.2
Доходы от платы за загрязнение в процентах от ВВП и доходов консолидированного бюджета России

| | Доходы от платы за загрязнение в % от ВВП | Доходы от платы за загрязнение в % от консолидированного бюджета страны | Плата за загрязнение (млрд руб.) |
|---|---|---|---|
| 1995 | 0,1 | 0,4 | 1,6 |
| 1998 | 0,1 | 0,4 | 2,9 |
| 2001 | 0,1 | 0,3 | 7,6 |
| 2003 | 0,0 | 0,0 | 1,6 |
| 2006 | 0,1 | 0,1 | 13,8 |
| 2009 | 0,0 | 0,1 | 18,7 |

Источник: ОЭСР, Федеральная служба государственной статистики (http://www.gks.ru ).

та не только снизилась со временем в реальном выражении, но и послужила предметом судебного разбирательства в 2002–2003 гг., когда дочернее предприятие «Норильского никеля», горнодобывающего и металлургического гиганта, подало иск в Верховный суд Российской Федерации о признании недействительным решения российского правительства, принятого в августе 1992 г., которое заложило основу для взимания платы за загрязнение. В результате продолжительной тяжбы система платы за загрязнения в 2002–2003 гг. была в значительной степени упразднена и объем собираемой платы упал на 75%. По оценкам, содержащимся в работе Ларина и соавторов (Ларин и др. 2003), соответствующие убытки государственного бюджета составили около 80 млн долларов в год. Хотя плата за загрязнения была введена заново практически сразу, она все еще слишком мала для того, чтобы влиять на поведение загрязняющих предприятий или для того, чтобы считаться существенным источником дохода. Динамика дохода от платы за загрязнения представлена в табл. 18.2. А в табл. 18.3 даны сводные данные о главных событиях в истории охраны окружающей среды в России.

Пока представляется маловероятным, что сегодняшнее природоохранное регулирование создаст существенные стимулы для охраны окружающей среды и будет

ТАБЛИЦА 18.3

Основные события в истории управления охраной окружающей среды в России

| | Советский Союз | 1980-е — начало 1990-х | 1991—1995 | 1996—1999 | 2000—2004 | 2005—2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Основные элементы системы | Административно-командная система<br>Предельно допустимые концентрации (ПДК) | Административно-командная система<br>Пилотный эксперимент с экономическими инструментами | Плата за загрязнение<br>Экологические фонды<br>Лицензии на использование природных ресурсов | Плата за загрязнение<br>Экологические фонды<br>Лицензии на использование природных ресурсов | Взимание платы за загрязнение частично приостановлено | Повторное введение платы за загрязнение<br>Вступил в силу Киотский протокол<br>Ратификация Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (СОЗ)<br>Введение официальных правил расчета экологического ущерба от загрязнения воздуха, воды и почвы |
| Основные события | 1975: Государственный план<br>1977: Конституция | 1985: Начало перестройки<br>1988: Чернобыльская катастрофа<br>1988: Создан Государственный комитет по охране природы | 1991: Государственный закон об охране окружающей среды<br>1991: Министерство охраны окружающей среды<br>1993: План действий по охране окружающей среды<br>1995: Российский конгресс по охране окружающей среды | 1996: Министерство понижено до Государственного комитета | 2000: Роспуск Государственного комитета.<br>Попытка проведения референдума<br>Закрытие экологических фондов | Спорадические попытки введения природоохранного регулирования на основе ПДК.<br>Прекратил работу Национальный проект Всемирного банка по борьбе с загрязнением окружающей среды |
| Экологические тенденции | Общее снижение загрязнения | Общее снижение загрязнения | Улучшение показателей качества окружающей среды и управления охраной природы | Продолжение улучшения качества окружающей среды | Рост объема выбросов от стационарных источников; снижение других экологических показателей | Рост объема выбросов от мобильных источников и объема образования отходов, увеличение числа лесных пожаров |
| Главная тенденция | Растущее внимание общества | Экология как катализатор демократической реформы | Быстрое развитие природоохранных институтов | Снижение приоритетности управления защитой окружающей среды | Экологические соображения практически исключаются из национального процесса разработки политики | Продолжение предыдущей тенденции, концентрация на участках повышенной экологической опасности (озеро Байкал, Химкинский лес); начало ликвидации прошлого экологического ущерба |

Источник: собственная оценка авторов на основе различных источников.

способствовать переходу к ресурсно эффективной и основанной на знаниях экономике. Необходимы радикальные улучшения, которые не могут заменить отдельные, кажущиеся крупными изменения, связанные с введением категории наилучших доступных технологий в российское законодательство. Далее мы приведем наш взгляд на усовершенствование природоохранной политики в России.

## Будущее природоохранной политики в России

Какие улучшения необходимы для того, чтобы сделать российскую природоохранную политику более эффективной? Краткий ответ звучал бы так: развить полноценную систему управления охраной окружающей среды, природоохранной политики и регулирования, способную справиться с имеющимися на сегодняшний день проблемами. Существующей российской политике в области охраны окружающей среды не хватает стратегического видения и надлежащей координации различных секторов (энергетического, транспортного, коммунального и т.д.); в нем отсутствует качественная система сбора и обработки информации и данных. Последний фактор играет очень важную роль, потому что окончательное решение зависит от качества и полноты информации, полученной разработчиками политики, и от оценок, основанных на этой информации.

Несмотря на богатое разнообразие экологических оценок на национальном, региональном и местном уровнях (а также аналогичных оценок, содержащихся в отчетах международных и зарубежных организаций), лишь небольшая их часть используется в процессе принятия решений. По нашим оценкам, от 75% до 83% оценок опираются на официальные базы данных и статистику обычных информационных потоков для разработчиков политики в сфере охраны природы. Официальная статистика доминирует в «информационном пространстве», снижая ценность прочих источников информации. Необходимость создания «новой» информации как основы для новых оценок — одна из главных задач модернизации природоохранной политики в России.

Очевидно, что обычно новые оценки появляются в негосударственном секторе. Их делают независимые исследовательские группы, негосударственные организации и научные сообщества. Коммуникация между ними (а также с правительством) могла бы быть значительно улучшена. Тем не менее эти институты вносят свою лепту в имеющийся информационный капитал. В этом контексте будущая природоохранная политика должна быть более децентрализованной, так как наиболее эффективный подход к решению экологических проблем заключается в том, чтобы начинать действовать в местах возникновения этих проблем.

Получение новой информации и создание новых оценок являются предпосылками для внедрения методов и инструментов, которые можно использовать выборочно согласно интерпретации оценок, представляемой принимающими решения лицами.

Из нашего исследования следует, что (1) одной из главных задач природоохранной политики в России должно быть снижение экологических рисков и ожидаемого ущерба в случае реализации экологических рисков; и что (2) главные риски связаны с загрязнением воздуха обрабатывающей промышленностью, энергетическим и транспортным секторами, а также неочищенными сточными водами, промышленными и муниципальными.

## Создание стимулов и финансирование природоохранных приоритетов

Проблема заключается также в создании адекватных стимулов и механизмов финансирования охраны окружающей среды. Для реализации задач природоохранной политики важно создать сильные стимулы для:

- предотвращения загрязнений, в том числе путем изменений в поведении производителей и потребителей и за счет повышения эффективности использования ресурсов, а также для сокращения и контроля загрязнений;
- развития природоохранной инфраструктуры и сектора природоохранных услуг;

- ликвидации прошлого загрязнения и восстановления экосистем;
- эффективного использования ресурсов, выделенных на природоохранную деятельность и инвестиционные проекты.

Критически важно создать достаточно сильные ценовые сигналы и прозрачное регулирование для того, чтобы направить частные инвестиции в модернизацию экономики на основе более эффективного использования ресурсов и более дружественных к окружающей среде производственных технологий.

Применение новых технологий требует существенных капитальных инвестиций, которые могли бы быть получены только путем использования инвестиционного потенциала внутреннего и мирового рынков капитала. Институциональные инвесторы, частные предприятия и венчурные фонды должны иметь некоторую степень определенности относительно потенциальной выгоды от инвестирования в технологии эффективного использования ресурсов и энергии, при пониженном потреблении углерода. Неустоявшиеся природоохранные нормы и отсутствие эксплицитной или имплицитной цены загрязнения увеличивают риски инвестирования в «чистые» технологии и, следовательно, повышают стоимость привлекаемого для этого капитала. Напротив, ясные нормы и гибкая цена загрязнения (цена разрешенного объема выбросов в системе ограничения выбросов и торговли разрешениями) снижают как риски, так и стоимость привлекаемого капитала.

## Роль экономических инструментов

Экономические инструменты используются для достижения нескольких различных и отчасти противоречащих друг другу социальных задач:

- интернализации экологических экстерналий, среди прочего за счет установления платы за загрязнение для лучшего отражения полной экологической, экономической и социальной стоимости загрязнения

в (OECD 2004) представлены варианты реформы платы за загрязнение воздуха);
- создания адекватных стимулов, например для частных инвесторов, с целью продвижения зеленого роста и эффективного использования природного капитала и других ресурсов, а также обеспечения эффективного использования государственных ресурсов, выделенных для защиты окружающей среды;
- мобилизации финансов для управления охраной природы и улучшения окружающей среды (например, восстановления конкретных экосистем).

Стимулы работают постольку, поскольку агенты экономической деятельности хотят избежать, или по крайней мере снизить, соответствующие издержки (например, экологические налоги, платежи и сборы) и/или потому, что агенты экономической деятельности хотят получить выгоду от экономических и налоговых стимулов, которые действуют на тех, кто улучшает природоохранные показатели своей деятельности и содействует очищению окружающей среды.

Таким образом, можно выделить две группы природоохранных экономических инструментов:

- налоги и сборы с загрязнителей с целью получения доходов для государственного бюджета и (или) для лиц, предоставляющих природоохранные услуги;
- обеспечение различных экономических и налоговых стимулов, а в некоторых случаях и предоставление государственных субсидий с использованием для этих целей общих налоговых доходов и (или) доходов, полученных благодаря инструментам первой группы (так называемый рециклинг доходов).

Передовой опыт заключается в том, что каждая задача природоохранной политики поддерживается минимальным числом наиболее результативных и эффективных по затратам инструментов, в идеале всего одним или двумя (OECD 1994, 1995). На этом фоне мы рассматриваем доступные для России варианты решения ключевых сегодняшних природоохранных проблем, о которых говорится в настоящей книге.

Для стимулирования благоприятных для окружающей среды изменений в поведении потребителей рекомендуются следующие инструменты:

- акцизы на отдельную наиболее вредную для окружающей среды продукцию[8], в том числе на автомобили, шины, смазочные материалы, пестициды, пластмассовую упаковку, батареи и аккумуляторы, асбестсодержащие материалы и ископаемое топливо. Этот налог особенно полезен для сокращения «рассеянного (диффузного) загрязнения» (из неточечных и нестационарных источников). Для некоторых видов продукции (например, автомобилей и ископаемого топлива) ставки налогов должны быть дифференцированы (от двух до четырех ступеней) в соответствии с их относительной опасностью для окружающей среды.
- установление системы удержания и возврата залоговой стоимости для стеклянной тары, пластмассовых бутылок, смазочных материалов, батарей и аккумуляторов, электронного оборудования и так далее.
- плата за сброс сточных вод в канализационную систему и утилизацию отходов в размере, покрывающем по меньшей мере эксплуатационные и ремонтные расходы на предоставление соответствующих природоохранных услуг, и интернализация связанных с ними природоохранных расходов (так называемые «тарифы, обеспечивающие устойчивое возмещение затрат, см. OECD 2009a, 2009b).
- плата за заготовку (изъятие) биологических ресурсов и использование природных объектов (например, для отдыха), плата за посещение заповедных зон (входная плата) и так далее.

Структура стимулов для производителей должна включать в себя следующее:

---

8. Есть продукция, производство, потребление или утилизация отходов которой (в конце срока использования) характеризуются особенно вредным воздействием на окружающую среду. Такая продукция вносит большой вклад в загрязнение и повышает риски для окружающей среды и здоровья человека.

- законодательное требование внедрения «наилучшей доступной технологии» (НДТ) в определенный срок для отдельных отраслей и секторов экономики, начиная с наиболее крупных загрязнителей. Формально требование использования НДТ уже получило «закрепление» в российском законодательстве, и это хороший знак, но главное в правильной интерпретации действия этого требования.
- экономические и налоговые стимулы для внедрения наилучшей доступной технологии для производства более чистой или «зеленой» энергии и продукции в ключевых секторах, таких как более чистое автомобильное топливо или энергосберегающие электрические лампы; а также для проектов, направленных на существенное повышение эффективности использования природных ресурсов и энергии, в совокупности с повышенными налогами (вплоть до запретительно высокого уровня) на особо неэффективные по энергопотреблению и вредные для окружающей среды производственные объекты и виды продукции.
- в отношении производства общественных благ — прямые государственные субсидии для приоритетной природоохранной деятельности и инвестиционных проектов в приоритетных областях: от восстановления экосистем до развития государственной природоохранной инфраструктуры (например, муниципальных полигонов, канализационных очистных сооружений).
- платежи и сборы за загрязнение в размере, отражающем природоохранную, экономическую и социальную стоимость загрязнения[9], в сочетании со штрафами за сверхнормативное загрязнение и неисполнение требований природоохранного законодательства и регулирования.
- платежи за пользование экологическими услугами в размере, полностью покрывающем издержки по предоставлению этих услуг или, по меньшей мере, все расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание

9. Теоретически оптимальный размер платы соответствует той точке, где маржинальная экологическая выгода от снижения загрязнений равна маржинальной стоимости снижения загрязнения.

и ремонт (предполагается наличие государственных субсидий на капитальные расходы).

- взимание налога или арендной платы за землю в пределах так называемых санитарно-защитных зон (СЗЗ), устанавливаемых вокруг промышленных объектов и прочих стационарных загрязнителей воздуха[10].
- административные и экономические стимулы для ликвидации прошлого загрязнения и нанесенного в прошлом экологического ущерба, в том числе компенсации за ущерб общественному здоровью и окружающей среде (предполагается, что ущерб, нанесенный бизнесу и прочим юридическим лицам, компенсируется путем стандартных правовых механизмов и процедур, установленных Гражданским кодексом).

Наконец, все агенты экономической деятельности должны платить за использование транспортной инфраструктуры, в том числе автомобильных и железных дорог, судоходных водоемов и каналов.

Большинство этих инструментов могут быть внедрены или уже используются в России, однако могут быть усовершенствованы путем повышения прозрачности, обеспечения целевого использования и ограниченности спектра и сроков субсидий, а также установления реалистичных сроков внедрения наилучших доступных технологий. Кроме того, сложной задачей является усовершенствование структуры и отладка имеющихся инструментов с целью обеспечения их результативности и эффективности.

Исходя из международной практики можно рекомендовать дополнительные меры и инструменты, в том числе следующие:

- запрет на использование производственных процессов *с неприемлемо высоким* риском и (или) ожидаемым

10. СЗЗ устанавливается так, чтобы на ее границе соблюдались ПДК (по загрязнителям воздуха). Здесь загрязнитель оказывается перед важной дилеммой: чем больше территория СЗЗ, тем выше сумма земельного налога (или арендной платы) за землю СЗЗ, но зато можно сэкономить на предотвращении выбросов и снижать расходы, смягчая требования к очистке «на конце трубы» и (или) за счет использования более дешевых, но более «грязных» производственных технологий.

ущербом для окружающей среды и здоровья человека, с постепенным, в течение трех-десяти лет, закрытием предприятий, использующих такие производственные процессы с высоким ожидаемым ущербом, — отведенный срок должен предусматривать возможность модернизации соответствующих производственных объектов, если собственники не хотят закрывать их;
- дальнейшая дифференциация налогов, связанных с окружающей средой, а также штрафов, зависящих от уровня экологического риска и величины возможного ущерба для здоровья человека и окружающей среды от некоторых видов загрязнения, деятельности или продукции, с целью более полной компенсации ущерба, наносимого общественному здоровью, третьим сторонам и окружающей среде;
- введение платы за «экосистемные услуги»;
- совершенствование установленной законом системы распределения доходов, полученных за счет применения соответствующих природоохранных экономических инструментов, между уровнями бюджетной системы и специальными внебюджетными фондами.

Для усиления стимулов для производителей, а также поставщиков экологических товаров и услуг, определенная пропорция природоохранных расходов и инвестиций бизнеса, в том числе энергетического сектора, в предотвращение загрязнений (например, внедрение наилучшей доступной технологии) и/или их контроль (как, например, усовершенствование очистки «на конце трубы»), могут вычитаться из их обязательств по плате и сборам за загрязнение[11].

Достижение желаемого перехода к экологической политике, соответствующей реалиям XXI века, требует тщательного стратегического планирования, полноценных макроэкономической и отраслевых политик, а также сопутствующих структурных и институциональных изменений. Пакет политических мер должен включать, помимо прочего, «зеленую» реформу налоговой системы, включая усиление налогового бремени на экологически вредные факторы и его снижение для рабочей

11. Это налоговый стимул, соответствующий принципу «загрязнитель платит».

силы и производительного капитала (основных фондов), что способствовало бы продвижению необходимых структурных изменений и природоохранных инноваций в обрабатывающей промышленности, эффективности использования ресурсов (повышения продуктивности их использования), а также снижению выбросов, сбросов, образования отходов на единицу выпускаемой продукции. При этом недополученные доходы государственного бюджета компенсировались бы за счет:

- повышения и дифференцирования ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и платы за сбор (изъятие) биоресурсов — повышенные ставки НДПИ для предприятий нефтегазового сектора могут и должны комбинироваться с плавным снижением экспортных пошлин, что позволит избежать избыточного налогообложения нефтегазовой отрасли;
- введения адекватной оплаты экосистемных услуг;
- введения дополнительных налогов на продукцию, акцизов и эквивалентных им таможенных пошлин на отдельные виды продукции, вредные для окружающей среды, как указывалось выше; и более высоких ставок платы, сборов и штрафов, но за меньшее число загрязняющих веществ и вредных воздействий (самых значимых и вредных, простых для мониторинга и контроля).

Недостаточно просто ввести дополнительные налоги, платежи и штрафы на вредную для окружающей среды деятельность и продукцию. Важно также обеспечить надлежащие механизмы направления ресурсов на приоритетные природоохранные инвестиции в России, в том числе в развитие гармонирующей с окружающей средой инфраструктуры и внедрение наилучших доступных технологий. Среди этих механизмов следующие:

- институты развития, такие как российский банк развития (Внешэкономбанк), государственный инвестиционный фонд и инфраструктурный фонд, а также фонд энергетической эффективности, которые направляли бы средства в инвестиционные проекты раз-

вития природоохранной инфраструктуры и на природоохранные инвестиции;
- механизмы финансирования, установленные соответствующими национальными политиками и стратегиями, связанными с окружающей средой, в том числе стратегиями по охране окружающей среды, энергетической, транспортной и водной стратегиями, федеральными целевыми программами (например, программой «Чистая вода»), приоритетными национальными проектами и другими аналогичными инструментами, а также поддержка аналогичных региональных программ из федерального бюджета;
- восстановление системы экологических фондов и специальных фондов для экологических приоритетов, таких как вода;
- государственные капитальные расходы на природоохранные инвестиции, для которых обычно используются ресурсы из других источников (например, частные кредиты и акционерный капитал, или же кредиты международных финансовых организаций);
- государственные субсидии малообеспеченным домохозяйствам, призванные помочь им с оплатой базовых экологических услуг, таких как водная гигиена и утилизация отходов на муниципальном уровне.

Однако государственные фонды должны использоваться не по произвольным решениям высших государственных чиновников, а в рамках полноценного управления проектным циклом, предпочтительно на конкурентной основе. В случае выполнения природоохранных проектов частными предприятиями, поддержка должна осуществляться в основном в форме кредитов с низкой процентной ставкой, частичных гарантий по кредитам или субсидирования процентных ставок в коммерческом финансировании.

Большинство этих механизмов уже используются в России. Однако имеется большой потенциал для улучшений и (или) увеличения масштаба деятельности. Например, до сих пор в центре внимания отечественных и международных институтов развития, в том числе Внешэкономбанка и Европейского банка реконструкции и развития, находятся лишь сравнительно крупные

ТАБЛИЦА 18.4
Экономические инструменты решения текущих приоритетных задач в сфере защиты окружающей среды в России

| | Экономические инструменты | | |
|---|---|---|---|
| Экологические приоритеты | Получение дохода | Субсидии, в т.ч. «рециклинг доходов» | Комментарии |
| Снижение объемов загрязнения воздуха от мобильных источников | Дифференцированный акциз на ископаемое топливо; налог на автомобили и акциз на горюче-смазочные материалы; плата за пользование транспортной инфраструктурой | Государственные субсидии производителям более чистого ископаемого и моторного топлива, гибридных и электрических моторов и (или) автомобилей | Субсидии должны быть в основном в форме пониженных налоговых и процентных ставок, а также гарантий по кредитам; прямые субсидии в определенных случаях* |
| Снижение объемов загрязнения воздуха от стационарных источников | Повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых; налог или плата и штрафы за загрязнение; налог или арендная плата за землю в пределах СЗЗ; плата за выдачу экологических разрешений; возможность торговли «правами на загрязнение»; углеродный налог | Государственные субсидии производителям более чистой энергии, а также для ресурсо- и энергосберегающих проектов; а также производителям энергосберегающего оборудования и приборов (напр., энергосберегающих электрических ламп) | Субсидии должны быть, в основном, в форме пониженных налоговых и процентных ставок, гарантий по кредитам; прямые субсидии в определенных случаях* |
| Снижение объемов загрязнения водных ресурсов от точечных источников | Налог или плата и штрафы за сбросы в водные объекты; тарифы за отведение и очистку сточных вод | Государственные субсидии для (а) экологических водных проектов (оборотное водоснабжение, отведение и очистка сточных вод и т.д.) и (б) очистных сооружений | |
| Снижение объемов загрязнения водных ресурсов от неточечных источников (рассеянное (диффузное) загрязнение) | Акциз на загрязняющую продукцию (напр., дифференцированный акциз на пестициды и смазочные материалы); налог или плата и штрафы за деятельность, наносящую ущерб окружающей среде (напр., за незаконное размещение отходов и другие нарушения режима водоохранных зон и СЗЗ) | Государственные субсидии (а) муниципалитетам, которые строят и эксплуатируют системы ливневой канализации; (б) для исследовательских разработок и производителей менее токсичной загрязняющей продукции; (в) сектору обращения с отходами | |

| | | | Экономические инструменты |
|---|---|---|---|
| Экологические приоритеты | Получение дохода | Субсидии, в т.ч. «рециклинг доходов» | Комментарии |
| Обращение с отходами | Налог и таможенная пошлина на пластиковую тару (в т.ч. пластиковые бутылки); система удержания и возврата залоговой стоимости (напр., на стеклянную тару, шины, смазочные материалы, батареи и аккумуляторы); «расширенная ответственность производителей» (напр., система возврата батареек и аккумуляторов); плата за вывоз, очистку и утилизацию отходов) | Государственные субсидии на переработку и утилизацию некоторых видов отходов (напр., опасных) | Могут быть дополнены источниками возвратного финансирования, такими как субсидированные (льготные) кредиты и инвестиции в капитал частных компаний (напр., в проекты государственно-частного партнерства) |
| Ликвидация прошлого загрязнения | Принуждение загрязнителей к выплатам за прошлый и настоящий экологический ущерб | Государственные субсидии; Официальная помощь развитию | Могут быть дополнены источниками возвратного финансирования, такими как субсидированные кредиты |
| Модернизация и развитие природоохранной и транспортной инфраструктуры | Часть поступлений по земельному налогу и (или) будущему налогу на недвижимость (который будет введен в России) может быть использована на эти цели | Государственные субсидии; Официальная помощь развитию | Могут быть дополнены источниками возвратного финансирования, такими как субсидированные кредиты |

* Прямые государственные субсидии всегда должны быть прозрачными и ограниченными в объеме и сроках.

проекты, связанные с экологией, в то время как на мелкие проекты выделяются очень ограниченные ресурсы. При этом малые муниципалитеты и предприятия имеют весьма ограниченный доступ к кредитам и капиталу в целом, в частности для своих природоохранных проектов. Чтобы решить эту важную проблему, российскому правительству следует рассмотреть возможность уве-

личения ресурсов, выделяемых через вышеупомянутые механизмы, особенно доли, направляемой на относительно небольшие природоохранные проекты муниципального уровня, а также проекты, реализуемые малыми и средними предприятиями.

В табл. 18.4 сведены экономические инструменты, рекомендуемые для решения сегодняшних приоритетных экологических задач, стоящих перед Россией. Они также помогли бы получить дополнительный доход, необходимый для финансирования различных мероприятий, приоритетной деятельности и проектов, связанных с окружающей средой.

## Шаги в краткосрочной перспективе

Реализация всеобъемлющих реформ, о которых идет речь в данной статье, может занять много времени. Однако некоторые улучшения могут быть сделаны в ближайшем будущем. В связи с тем, что ущерб для здоровья человека от выбросов $PM_{2,5}$ составляет основную долю экологического ущерба, этот источник выбросов в первую очередь должен стать объектом целеполагания. Наибольший объем выбросов $PM_{2,5}$ связан с первичным и вторичным загрязнением, связанным со сгоранием ископаемого топлива. Следовательно, самый простой способ регулировать эти выбросы заключается во введении углеродного налога.

По сравнению с энергетическим налогом, который рассчитывается исходя из содержания энергии (в британских тепловых единицах BTU или тоннах нефтяного эквивалента и т.д.), углеродный налог, который рассчитывается на основе объемов выбросов $CO_2$, создает относительно большее давление на уголь (при сжигании угля производится больше выбросов $CO_2$ на BTU) и поэтому как инструмент предпочтительнее. Налог на $CO_2$ создает относительное преимущество для использования природного газа вместо угля и повышает внутреннюю норму доходности использования альтернативных (безуглеродных) источников энергии. Если углеродный налог достаточно высок (более 50 долл. на тонну $CO_2$), он создает стимул для сбора и хранения углерода. Применение этой технологии заставило бы произво-

дить энергию при сжигании угля с нулевыми выбросами $CO_2$ и обычных загрязнителей. При пересмотре налоговой системы следует принимать во внимание тот факт, что в России существуют значительные запасы угля, которые могут быть использованы в будущем с применением технологий чистого сжигания.

Другая проблема, требующая внимания в ближайшем будущем — это участки повышенной экологической опасности. Согласно российскому законодательству каждый промышленный загрязнитель должен иметь санитарно-защитную зону (СЗЗ) вокруг объектов, производящих выбросы вредных веществ. Соблюдение режимов СЗЗ и водоохранных зон находится в компетенции органов санитарно-эпидемиологического надзора, и поэтому в основном сконцентрировано на воздействии на здоровье.

Учет в анализе рисков для здоровья населения создаст фундамент для нового подхода к установлению СЗЗ. Показатели выбросов с одной стороны и размер и форма СЗЗ с другой стороны должны устанавливаться таким образом, чтобы на границе СЗЗ соблюдались нормативы индивидуального риска. Как уже говорилось выше, существующая практика требует соблюдения норм ПДК, которые часто являются невыполнимыми.

## Выводы

Социальная стоимость загрязнения в России остается высокой. Риск для здоровья человека является самой значимой составляющей экологического ущерба от загрязнения воздуха. Если принять во внимание деградацию природного и человеческого капитала, а также истощение природных ресурсов, экономический рост в России в период 2000–2008 гг. был очень незначительным или даже отрицательным.

Как показывает теоретический анализ, устойчивого экономического роста можно достичь при небольшом уровне воздействия на окружающую среду. В странах с переходной экономикой, особенно в России, есть большой запас квалифицированной рабочей силы, что является важной предпосылкой развития и распространения

инновационных технологий. Однако это временное преимущество, которое может быстро исчезнуть, если необходимые структурные изменения и переход к более «зеленой» и основанной на большем числе факторов модели роста и развития будут отложены.

Наше исследование показало, что гипотеза о «рае для загрязнителей» в случае России не подтверждается. Динамика экономических показателей и природоохранное регулирование в странах с переходной экономикой показывает, что политика расшатывания природоохранных институтов не создает сильных стимулов для инвестиций. Более важные предпосылки привлечения инвестиций и «озеленения» экономического роста имеются в большинстве развитых и некоторых развивающихся стран, однако отсутствуют пока в России.

В долгосрочной перспективе Россия может выбрать между двумя различными моделями технологических инноваций, связанных с защитой окружающей среды: «догоняющей» или «скачкообразной». Реализация догоняющей модели может привести к увеличению выбросов в абсолютном выражении при возможном снижении их интенсивности. Скачкообразный тип технологического прогресса, с другой стороны, мог бы создать условия для снижения выбросов — как в плане относительной интенсивности, так и в абсолютном выражении.

Разнообразие в обработке информации и широкий спектр независимых оценок, которые производятся различными заинтересованными группами (например, обзоры природоохранной деятельности, подготовленные ОЭСР и Европейской экономической комиссией ООН), следует использовать для создания полной картины состояния окружающей среды для разработчиков экологической политики и для облегчения поиска наилучшего пакета регулирующих мер и норм.

Переход к более «зеленой» и основанной на большем количестве факторов модели экономического роста и развития требует фундаментальной реформы природоохранного регулирования в России. Природоохранное регулирование, которое продвигало бы такую модель, должно иметь своей главной целью сокращение экологических рисков и ожидаемого ущерба. Укрепле-

ние природоохранного регулирования и установление четких целевых значений для выбросов продвинуло бы Россию к скачкообразной модели технологических инноваций. Этот путь привел бы к усовершенствованию природоохранной политики и регулирования, а также к сокращению загрязнения окружающей среды, сопровождаемому непрерывными инновациями и увеличением инвестиций.

Обычные загрязнения от сжигания ископаемого топлива составляют порядка 90% экологического ущерба, вызывая увеличение риска смертности и заболеваемости. Значительная часть этого загрязнения поступает от обрабатывающей промышленности, транспортного и энергетического секторов. Этот ущерб можно было бы «таргетировать» ужесточением экологических стандартов на основе оценки рисков. Источники выбросов в этом случае получали бы разрешения на выбросы на основе расчета рисков. Имеются современные технологии анализа рисков, которые были успешно протестированы во всем мире, в том числе в России.

Допустимые уровни риска и ожидаемого ущерба можно установить путем национального диалога о природоохранной политике и регулировании. Показатели риска могли бы быть центральным элементом при установке целевых объемов эмиссии загрязняющих веществ и вредных воздействий. Они также могут быть использованы для определения ПДК, особенно для контроля локальных загрязнителей. На $PM_{2,5}$, $SO_2$ и $NO_X$ приходится наибольшая часть экологического ущерба[12]. Они также являются побочными продуктами выбросов углерода. Анализ риска для здоровья и подход ПДК могут быть применены также и к этим загрязнителям.

Указанные подходы к улучшению природоохранной политики и регулирования можно поддержать налогом на ископаемое топливо или, что еще лучше, на выбросы $CO_2$. Углеродный налог можно установить на уровне, достаточном для получения дохода, сравнимого со стоимостью деградации окружающей среды и природных ресурсов. Этот новый источник дохода может за-

12. $NO_X$—это химическая запись $N_2O$, $NO_2$ и всех остальных химических соединений азота (N) и кислорода (O).

менить другие налоги, главным образом налоги на труд и производительный капитал, или экспортные пошлины на энергоресурсы. Часть поступлений по этому налогу можно направить на субсидии для «зеленых» технологий. Этот налог может создать адекватные стимулы и способствовать будущей модели более зеленого и основанного на большем количестве факторов экономического роста и развития; он также является одним из основных пунктов в списке экономических инструментов, которые мы рекомендуем для решения экологических задач высочайшего приоритета в России.

## Библиография


Аверченков, А. А., А. В. Шевчук и В. Л. Грошев (сост.). 1994. *Экономика природопользования: Аналитические и нормативно-методические материалы*. М.: Минприроды России.

Данилов-Данильян, В. (ред.) 2003 г. Климатические изменения: взгляд из России. Москва, ТЕИС Российский региональный экологический центр «Защита природы».

Ларин, В., Р. Мнацаканян, И. Честин и Е. Шварц. 2003. *Охрана природы России: от Горбачева до Путина*. М.: КМК.

Ревич, Б. 2010. «Волны жары и смертность населения», Демоскоп, по ссылке: http://demoscope.ru/weekly/2010/0439/tema04.php.

Avaliany, S., D. Dudek, A. Golub, and E. Strukova. 2006. "Ancillary Benefits of Climate Change Mitigation in Russia," *Mitigation and Adaptation Strategy for Global Change*, doi: 10.1007/s11027-006-2948-4.

Averchenkov, A. 2002. "Note on Review of Russia's Potential to Realize its System of Environmental Assessment," prepared for How Well Is Environmental Assessment Working in Russia? Washington, DC: World Bank.

Copeland, B., and M. Taylor. 2004. "Trade, Growth and the Environment," *Journal of Economic Literature*, 42(1): 7–71.

Danilov-Danilian. 2008. "Controversies of Russian Climate Policy and Opportunities for GHG Reduction." In *Global Warming: Looking beyond Kyoto*, ed. E. Zedillo. Washington, DC: Brookings Institution Press, 157–74.

Golub, A., and E. Gurvich. 1997. "Options for Revising the System of Pollution Charges in Russia: Results of an Aggregate Modeling Analysis," Environmental Discussion Paper No. 21, NIS-EEP Projects.

Golub, A., and E. Strukova. 2008. "Evaluation and Identification of Priority Air Pollutants for Environmental Management on the Basis of Risk Analysis in Russia," *Journal of Toxicology and Environmental Health* 71(1): 86–91.

Kopp, R., A. Golub, N. Keohane, and C. Onda. 2011. "The Influence of the Specification of Climate Change Damages on the Social

Cost of Carbon," *Economics* 2011–22, available at http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2011-22.

Nordhaus, W. 2008. *A Question of Balance. Weighing the Options on Global Warming Policies*. New Haven, CT: Yale University Press.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1994. *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*. Paris: OECD.

——. 1995. *Environmental Taxes in* OECD *Countries*. Paris: OECD.

——. 2004. *Reform of Pollution Charges in the Russian Federation*. Paris: OECD.

——. 2009a. *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation*. Paris: OECD, available at http://www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf.

——. 2009b. *Managing Water for All: An* OECD *Perspective on Pricing and Financing–Key Messages for Policy Makers*. Paris: OECD, available at http://www.oecd.org/env/42350563.pdf.

——. 2012. *Environmental Performance Reviews: Germany*. Paris: OECD.

Ostro, B. 2004. *Outdoor Air Pollution: Assessing the Environmental Burden of Disease at National and Local Levels*, WHO Environmental Burden of Disease Series No 5. Geneva: World Health Organization.

Pope, C. A. III, R. T. Burnett, M. J. Thun, E. E. Calle, D. Krewski, K. Ito, and G. D. Thurston. 2002."Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality, and Long-term Exposure to Fine Particulate Air Pollution," *Journal of the American Medical Association* 287(9): 1132–1141.

Strukova, E., J. Balbus, and A. Golub. 2007. Saving Lives, Saving Money. *Regulating Particulate Matter Air Pollution in Russia*. Washington, DC: Environmental Defense Fund.

Strukova, E., A. Golub, and A. Markandya. 2006. *Air Pollution Cost in Ukraine*. Milan: Fondazione Eni Enrico Mattei.

Wernstedt, K. 2002. "Environmental Management in the Russian Federation: A Next Generation Enigma," Discussion Paper 02-04, Resources for the Future.

World Bank. 2006. *Where Is The Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, DC: World Bank.

# ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА

Спрашивайте в книжных магазинах

МОСКВА

**Академия,** специализированные магазины деловой книги в РАНХиГС, просп. Вернадского, 82, (499) 270-29-78
**Москва,** ул. Тверская, 8, стр. 1, (495) 629-64-83, 797-87-17
**Библио-глобус,** ул. Мясницкая, 6/3, стр. 1, (495) 781-19-00
**Московский дом книги,** ул. Новый Арбат, 8, (495) 789-35-91
**Молодая гвардия,** ул. Большая Полянка, 28, (495) 780-33-70
**Фаланстер,** М. Гнездниковский пер., 12/27, стр.3, (495) 629-88-21, 504-47-95 falanster@mail.ru
**Фаланстер на Винзаводе,** 4-й Сыромятнический пер., 1, стр. 6, (495)926-30-42
**Книжный клуб 36,6,** ул. Бакунинская, 71, стр. 10, (495) 926-45-44
**Аргумент**, Ленинские горы, МГУ, д. 1, сектор «Б», (495) 939-42-95
**Науку — Всем,** выставочный зал, Нахимовский просп., 56, (499) 724-25-45
**Дом педагогической книги,** (495) 629-54-35
**Дом книги** на Соколе, (499) 155-38-82
**Циолковский,** ул. Б. Молчановка, 18, (495) 691-51-16, 56-28
**У Кентавра,** книжная лавка РГГУ, ул. Чаянова, 15, (499) 973-43-01
**БукВышка,** университетский книжный магазин (ВШЭ), ул. Мясницкая, 20, (495) 628-29-60
**Додо** на Солянке (DoDo), ул. Солянка, 1/2, стр. 1, м. Китай-Город, 8-926-063-01-35
**Додо** в ТРЦ «Филион» (Dodo Филион), Багратионовский пр-д, 5 (ТРЦ «Филион») м. «Фили», «Багратионовская», 8-929-579-53-22
**Додо** в КЦ ЗИЛ (Dodo ZИЛ культурный центр), ул. Восточная, д. 4, к. 1, м. «Автозаводская», (495) 675-16-36
**Омнибус,** Кутузовский проспект, 21 (кинотеатр «Пионер»), 8-915-418-60-27
**Гнозис,** Турчанинов пер., 4, (499) 255-77-57
**Гоголь books,** в «Гоголь-центре», ул. Казакова, 8, (925) 468-02-30
**Kaspar Hauser,** в галерее «Артплей», Нижняя Сыромятническая, 10/11, (499) 678-02-26

**Книжная экспедиция Управления делами Президента Российской Федерации**: центральный салон и 22 торговых секции, ул. Варварка, 9, (495) 606-52-94
**Ходасевич,** Покровка, 6, 8-965-179-34-98
**Гараж,** Павильон Центра «Гараж», Пионерский пруд, Парк Горького, (495) 645-05-21
Сеть **Читай-город** (Новый Книжный), (495) 937-85-81, 177-22-11
Сеть **Академкнига**
ул. Вавилова, 55/7, (499) 124-55-00
Мичуринский просп., 12, (499) 932-74-79
Цветной б-р, 21, стр. 2, (499) 921-55-96

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

**Санкт-Петербургский дом книги**, Невский просп., 28 (дом Зингера), (812) 448-23-55
**Подписные издания,** Литейный просп., 57, (812) 273-50-53
**Порядок слов,** наб. р. Фонтанки, 15, (812) 310-50-36
**Все свободны,** Мойка, 28, 8-911-977-40-47
**Мы**, Невский просп., 20 (проект Biblioteka), 8-981-168-68-85
**Магазин издательства СПбГУ,** Менделеевская линия, 5, (812) 328-96-91, 329-24-70

ВЛАДИМИР

**Эйдос,** книжный клуб ул. Б. Московская, 20а (в арке), 8-920-623-03-08

ВОРОНЕЖ

**Петровский,** книжный клуб, ул. 20-летия ВЛКСМ, 54а, ТЦ «Петровский пассаж», (4732) 33-19-28

ЕКАТЕРИНБУРГ

**Йозеф Кнехт,** ул. 8 Марта, 7 (вход с набережной), (950) 193-15-33
**Екатеринбургский Дом книги,** ул. Антона Валека, 12, (343) 253-50-10

ПЕРМЬ

**Пиотровский,** книжный магазин и клуб, ул. Ленина, 54, (3422) 43-03-51

РОСТОВ-НА-ДОНУ

**Интеллектуал,** книжный салон, ул. Садовая, 55, Дворец творчества детей и молодежи, фойе главного здания, 8-988-565-14-35
**Сорок два,** пр. Соколова, д. 46, Циферблат, 3-й этаж, 8-906-180-35-14

ПЕНЗА

**Впереплёте,** ул. Московская, 12, (8412) 25-64-68

НОВОСИБИРСК:

**Капиталъ,** литературный магазин, ул. Максима Горького, 78, (383) 223-69-73

**Собачье сердце,** Каменская ул., 32, вход из арки

НИЖНИЙ НОВГОРОД

Приволжский филиал **Государственного центра современного искусства**, Кремль, корп. 6 (здание Арсенала), (831) 423-57-41

КИЕВ

**Архе,** Ул. Якира, 13, +380-63-134-18-93

**Книжный бум,** книжный рынок «Петровка», ряд 62, место 8 (павильон «Академкнига»), +380-67-273-50-10

КАЗАНЬ

**Смена,** Центр современной культуры, ул. Бурхана Шахиди, 7, (843) 249-50-23

КРАСНОЯРСК

**Бакен,** ул. Карла Маркса, 34а, (3912) 88-20-82

**СФУ-Механика роста,** книжная лавка при Северном Федеральном университете. Свободный пр., 82, стр. 1, (3912) 06-26-96, 06-39-28

ИНТЕРНЕТ-МАГАЗИНЫ

LibroRoom http://libroroom.ru/
OZON.ru http://www.ozon.ru/
Лабиринт http://www.labirint.ru/
Боффо! http://www.boffobooks.ru/
BOOKS.ru http://www.books.ru/
Бизнес-книга http://bizbook.ru/
Книга.ru http://www.kniga.ru/
Read.ru http://read.ru/
Спринтер http://www.sprinter.ru/
Интернет-магазин научной книги http://urss.ru/

В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ:

ЛитРес http://www.litres.ru/
OZON.ru http://www.ozon.ru/

ОПТОВЫЕ ПРОДАЖИ

Издательский дом «Дело» РАНХиГС,
Москва, просп. Вернадского, 82, (495) 433-25-02, 433-25-10

ЭКОНОМИКА РОССИИ.
ОКСФОРДСКИЙ СБОРНИК
КНИГА I

Главный редактор издательства Валерий Анашвили
Научный редактор издательства Артем Смирнов
Выпускающий редактор Елена Попова
Корректор Ольга Черкасова
Верстка Ярослава Агеева

Издательство Института Гайдара
125993, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1

Подписано в печать 10.12.14.
Тираж 1000 экз. Формат 70×100/16
Отпечатано в филиале «Чеховский печатный двор»
ОАО «Первая образцовая типография»
www.chpd.ru. Факс (496) 726-54-10, (495) 988-63-87
142300, г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1.

ЭКОНОМИКА РОССИИ.
ОКСФОРДСКИЙ СБОРНИК
КНИГА I

Главный редактор издательства Валерий Анашвили
Научный редактор издательства Артем Смирнов
Выпускающий редактор Елена Попова
Корректор Ольга Черкасова
Верстка Ярослава Агеева

Издательство Института Гайдара
125993, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1

Подписано в печать 10.12.14.
Тираж 1000 экз. Формат 70×100/16
Отпечатано в филиале «Чеховский печатный двор»
ОАО «Первая образцовая типография»
www.chpd.ru. Факс (496) 726-54-10, (495) 988-63-87
142300, г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1.

# ЭКОНОМИКА РОССИИ
# ОКСФОРДСКИЙ СБОРНИК

# The Oxford Handbook of the Russian Economy

Edited by

MICHAEL ALEXEEV AND SHLOMO WEBER

OXFORD UNIVERSITY PRESS

2013

# Экономика России. Оксфордский сборник

Под редакцией

МАЙКЛА АЛЕКСЕЕВА И ШЛОМО ВЕБЕРА

*Авторизованный перевод с английского*

## Книга I

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА

МОСКВА · 2015

УДК 330.34
ББК 65.9(2РОС)
Э40

Э40 **Экономика России. Оксфордский сборник.** Книга I/авторизованный пер. с англ. Елены Еловской (гл. 22–23), Юрия Каптуревского (гл. 2–3, 7–8, 14–16, 21, 25, 29, 32), Олега Левченко (гл. 1, 9, 26–27), Александра Матвеенко (гл. 20, 30–31), Алексея Резвова (гл. 5–6, 10–11, 33), Алексея Рогожкина (гл. 4, 17, 19, 28), Анны Шоломицкой (гл. 13, 18, 24). — М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. — 776 с.

ISBN 978-5-93255-408-1

«Экономика России. Оксфордский сборник» — собранное в одной книге всестороннее освещение лучшими западными и российскими исследователями широкого круга тем, связанных с российской экономикой. В первой части книги рассматривается наследие советской командной экономики и предлагается анализ экономического и институционального развития за последние два десятилетия. Во второй части обсуждаются формальные и неформальные институты и качество управления. В следующих двух частях освещаются наиболее важные секторы экономики: природные ресурсы и окружающая среда (часть III), финансы и банковское дело, военно-промышленный комплекс, НИОКР, железные дороги, сельское хозяйство и внешняя торговля (часть IV). Пятая часть посвящена рассмотрению экономических вызовов, создаваемых огромным региональным, географическим, этническим, религиозным и языковым разнообразием России. В заключительной части обозреваются социальные вопросы, включая здравоохранение, образование, неравенство доходов и демографию. Редакторам сборника Майклу Алексееву и Шломо Веберу впервые удалось предложить в одной книге столь полное и всестороннее обозрение сложной и изменчивой российской экономики.

Книга предназначена для студентов и аспирантов, занимающихся изучением российской экономики, российских политиков, ученых и преподавателей, а также для широкого круга читателей, интересующихся экономикой России.

УДК 330.34
ББК 65.9(2РОС)

© Oxford University Press 2013
The Oxford Handbook of the Russian Economy, First Edition впервые был опубликован в 2013 году. Настоящий перевод публикуется по соглашению с Oxford University Press
© Издательство Института Гайдара, 2015

ISBN 978-5-93255-408-1

# Содержание

АЛЕКСЕЙ УЛЮКАЕВ
Предисловие к русскому изданию · 13

Глава 1.
МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И ШЛОМО ВЕБЕР
Введение · 17

*ЧАСТЬ I. ВЗГЛЯД В ПРОШЛОЕ*

Глава 2.
ВЛАДИМИР МАУ И ТАТЬЯНА ДРОБЫШЕВСКАЯ
Модернизация и российская экономика:
три столетия догоняющего развития · 69

Этапы развития экономики России · 70; Рыночная индустриализация · 73; Российская экономика в период Первой мировой и Гражданской войн (1914–1921) · 76; Российская экономика в условиях НЭПа (1921–1928) · 80; Экономика России в период индустриализации (1929–1953) · 82; Устойчивое экономическое развитие, снижение эффективности и попытки реформ (1953–1972) · 85; Годы застоя (1973–1984) · 86; Кризис системы (1985–1990) · 87; Выводы · 95; Библиография · 99

Глава 3.
РИЧАРД ЭРИКСОН
Командная экономика и ее наследие · 101

Командная экономика · 103; Материальное наследие: структура производства и взаимодействия · 112; Институциональное наследие · 119; Концептуальное и поведенческое наследство · 135; Остаточное наследие в российской рыночной экономике · 141; Библиография · 161

Глава 4.
АНДЕРС ОСЛУНД
Преобразование российской экономики · 166

Зачем Россия начала рыночные реформы? · 168; Попытки экономических реформ, ускорившие крах экономики · 171; Программа реформ · 175; Отмена государственного регулирования цен и макроэкономическая стабилизация · 178; Оценка результатов российских экономических реформ · 184; Библиография · 189

Глава 5.
ВЛАДИМИР ПОПОВ
Трансформационный спад · 192

Масштабы спада 1990-х годов · 192; Классификация экономических кризисов · 200; Анализ: почему в первые годы реформ экономическая динамика в России была хуже, чем во многих других бывших социалистических странах? · 207; Тайна генезиса институтов · 219; Заключение · 233; Библиография · 235

Глава 6.
РЕВОЛЬД ЭНТОВ И ОЛЕГ ЛУГОВОЙ
Тенденции экономического роста в России после 1998 года · 238

Анализ факторов роста: роль затрат факторов производства и производительности · 240; Характеристики экономического роста · 264; Перспективы экономического роста · 268; Инфляционные тенденции · 270; Заключение · 275; Библиография · 277

Глава 7.
ДЭВИД БРАУН, ДЖОН ЭРЛ И СКОТТ ГЕЛЬБАХ
Приватизация · 281

Данные и методы · 289; Агрегированные воздействия · 295; Региональные вариации · 306; Выводы · 318; Библиография · 322

*ЧАСТЬ II. ИНСТИТУТЫ И УПРАВЛЕНИЕ*

Глава 8.
ЛЕОНИД ПОЛИЩУК
Функционирование институтов · 329

Институциональные показатели России · 331; «Органически» растущие институты · 336; Несовершенные институты и отсутствие экономического роста · 344; Рост в отсутствие институтов · 352; Ресурсное проклятие · 355; Нецелевое применение институтов · 363; Институты и кризис · 367; Институты и общество · 371; Заключительные комментарии · 377; Библиография · 380

Глава 9.
РУБЕН ЕНИКОЛОПОВ И СЕРГЕЙ СТЕПАНОВ
Корпоративное управление в России · 386

Становление структуры собственности · 388; Правовая среда · 396; Корпоративное управление: конфликты и механизмы · 399; Перспективы корпоративного управления в России · 419; Библиография · 421

Глава 10.
МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И РОБЕРТ КОНРАД
Российская налоговая система · 426

Краткая история · 429; Особенности развития российской налоговой системы · 437; Российская налоговая реформа в глазах руководителей коммерческих предприятий · 442; Две сферы налогообложения · 446; Заключение · 456; Библиография · 457

Глава 11.
КИМ БЁН ЁН
Неофициальная экономика в России · 459

Параллельная экономика в СССР · 462; Измерение неофициальной экономики в период перехода России к рынку · 465; Причины роста неофициальной экономики в переходный период · 474; Последствия существования неофициальной экономики в период перехода к рынку · 483; Заключение · 486; Библиография · 488

Глава 12.
МАРК ЛЕВИН И ГЕОРГИЙ САТАРОВ
Российская коррупция · 493

Введение · 493; Используемые понятия · 495; Смена политических режимов и коррупция в России · 498; Структурные изменения коррупции с перестройки до наших дней · 499; Динамика бытовой коррупции · 504; Динамика деловой коррупции в России · 511; Структура политической и деловой коррупции · 514; Оценка российской коррупции по международным рейтингам · 518; Последствия коррупции в России · 520; Заключение · 522; Библиография · 523; Приложение · 526

*ЧАСТЬ III. РЕСУРСЫ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА*

Глава 13.
КЛИФФОРД Г. ГЭДДИ И БАРРИ У. ИКЕС
Ресурсная зависимость России · 535

История российской и советской ресурсной зависимости · 536; Ресурсная рента · 538; Размер ренты · 546; Рента и ее составляющие · 550; Рента и экономическая система · 563; Системы управления рентой · 572; Заключение · 580; Библиография · 582

Глава 14.
ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ И АРИЛД МУ
Российский нефтяной сектор · 584

Сектор добычи и переработки нефти в советский период · 586; Организация нефтяной промышленности в СССР · 592; Попытки реформ, предпринимавшиеся в конце советского периода · 594; Современное положение: вызовы и возможные ответные меры · 610; Библиография · 621

Глава 15.
ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ И АРИЛД МУ
Российский газовый сектор · 623

Корни институциональной структуры · 624; Преобразование газового сектора после распада СССР и плановой экономики · 628; «Газпром»: обязанности и привилегии · 631; Остается ли место для независимых производителей? · 633; Доступ к газопроводам · 638; Цены и роль природного газа в экономике · 639; Попытки реформирования газового сектора · 648; Изменяющиеся условия производства · 654; Перспектива · 656; Библиография · 657

Глава 16.
АЛЕКСАНДР ВАСИН
Российский рынок электроэнергии:
варианты развития · 659

Создание и развитие электроэнергетического сектора в России до 1998 года · 661; Реструктуризация электроэнергетического комплекса в 1998–2008 гг. · 666; Объявленные цели реформы и архитектура рынка · 669; Оценка рыночной силы на РСВ · 673; Исследования форвардных рынков и рынка мощности · 679; Выводы и перспективы дальнейшего развития · 688; Библиография · 692

Глава 17.
СТИВЕН ФОРТЕСКЬЮ
Экономика минерально-сырьевого сектора · 695

Немного статистики · 696; Крушение Советского Союза · 698; Приватизация и интеграция в горнодобывающей отрасли · 699; Олигархи в горнодобывающей промышленности · 707; Государственное регулирование горно-добывающего и металлургического сектора · 715; Вопросы качества · 718; Геологическое изучение недр · 725; Заключение · 727; Дополнение · 728; Библиография · 730

Глава 18.
АЛЕКСАНДР А. ГОЛУБ, МИХАИЛ КОЗЕЛЬЦЕВ,
АЛЕКСАНДР МАРТУСЕВИЧ, ЕЛЕНА СТРУКОВА
Вызовы реформирования природоохранного
регулирования в России · 733

Стоимость экологической деградации и зеленого экономического роста · 734; История природоохранного регулирования в России · 747; Будущее природоохранной политики в России · 754; Выводы · 767; Библиография · 770

*ЧАСТЬ IV. ФИНАНСОВЫЙ И РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОРЫ*

Глава 19.
СТИВЕН РОУЗФИЛД
Экономика военно-промышленного комплекса · 791

Советская и российская военно-промышленная система · 795; Природные ресурсы: хищническое использование и цены · 800; Московия и революция в военном деле · 805; Реформы Анатолия Сердюкова · 808; Перспективы · 810; Библиография · 811

Глава 20.
ВАЛЕРИЙ МАКАРОВ
И АЛЕКСАНДР ВАРШАВСКИЙ
Наука, высокотехнологичные отрасли и инновации · 815

Уровень науки и высоких технологий в период, предшествующий переходу к рыночной экономике · 815; Проблемы и факторы, оказывающие влияние на сферу НИОКР и инновационную систему в переходный период · 818; Снижение числа занятых в сфере НИОКР · 823; Проблема преемственности знаний между поколениями · 824; Государственная научно-техническая и инновационная политика · 827; Заключение · 844; Библиография · 845

Глава 21.
РАССЕЛ ПИТТМАН
Виноват ли стрелочник? Реструктуризация российских железных дорог после десятилетия реформ · 847

Программа структурной реформы 2001 г. · 851; Проблемы конкуренции · 855; Грузовые тарифы · 859; Сборы за предоставление доступа · 864; Стратегия развития железнодорожного сообщения в Российской Федерации до 2030 г. · 869; Дочерние компании «РЖД» и независимые операторы · 873; Будущее · 881; Библиография · 884

Глава 22.
ЦВИ ЛЕРМАН И ДЭВИД СЕДИК
Сельское хозяйство России и переходный период · 888

Советское наследие и российское сельское хозяйство · 890; Переходный период и его влияние на российское сельское хозяйство · 894; Российское сельское хозяйство сегодня: плоды переходного периода · 910; Завершение переходного процесса в российском сельском хозяйстве · 924; Библиография · 929

Глава 23.
КОЭН ШОРС И КСЕНИЯ ЮДАЕВА
Российский банковский сектор как действующий вулкан · 933

Проблемы, доставшиеся в наследство от хаотичного старта · 936; Развитие событий в 2000–2007 годах · 950; Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. · 964; Заключение · 975; Библиография · 976

Глава 24.
ПЕККА СУТЕЛА
Финансовые и кредитные рынки · 979

На рынках доминируют государственные компании и цены на нефть · 979; Проблемный фундамент с 1990-х годов · 983; Быстрый рост в 2000-е годы · 987; Дуальная финансовая система · 994; Финансы и рост · 995; Заключение · 1006; Библиография · 1008

Глава 25.
ДЭВИД ТАРР И НАТАЛЬЯ ВОЛЧКОВА
Переломный момент в российской внешней торговле и политике в отношении прямых иностранных инвестиций · 1010

Оценки того, какое воздействие на Россию окажет вступление в ВТО · 1012; Обязательства России относительно иностранных экспортеров и инвесторов · 1019; Действительно ли эти избыточные требования к России были вызваны политическими соображениями? · 1025; Таможенный союз: что он означает для внешнеторговой политики России в будущем? · 1027; Вступление России в ВТО и поправка Джексона—Вэника · 1029; Прямые иностранные инвестиции · 1031; Улучшение таможенной деятельности: плоский таможенный тариф и предотгрузочная инспекция · 1039; Значение вступления России в ВТО для страны и мирового сообщества · 1041; Переломный момент во внешней торговле и политике ПИИ России · 1042; Библиография · 1046

*ЧАСТЬ V. РЕГИОНЫ*

Глава 26.
АНДРЕЙ МАРКЕВИЧ И ТАТЬЯНА МИХАЙЛОВА
Экономическая география России · 1053

Историческая география населения России · 1057; Промышленная политика в Советском Союзе · 1064; Российская городская система · 1076; Постсоветская миграция и изменения в уровне регионального неравенства · 1084; Выводы · 1091; Библиография · 1093

Глава 27.
МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И ШЛОМО ВЕБЕР
Российский бюджетный федерализм: как на него влияет политическая и фискальная (де)централизация · 1096

Последствия бюджетной децентрализации · 1100; Оценка тенденций бюджетной и политической централизации в период после 2001 года · 1103; Бюджетные отношения внутри российских регионов · 1117; Выводы · 1119; Библиография · 1121

Глава 28.
ДЖУДИТ ТОРНТОН
Региональные проблемы России на примерах Сибири и Дальнего Востока · 1123

География Сибири · 1126; Развитие отдаленных районов Сибири · 1127; Сибирь в эпоху командной системы · 1128; Роль принудительного труда в развитии Сибири · 1129; Сибирь и Дальний Восток накануне реформ · 1130; Демографические и структурные изменения в Сибири · 1131; Падение и восстановление производства и доходов · 1136; Отток населения с Крайнего Севера · 1142; Роль Сибири в мировой экономике · 1146; Рост торговли со странами Азиатско-Тихоокеанского региона · 1147; Российский экспорт природных ресурсов на примере лесной отрасли · 1151; Управление государственными землями · 1158; Инициативы центра по развитию регионов · 1160; Будущее азиатских регионов России · 1165; Библиография · 1167

*ЧАСТЬ VI. ВЫЗОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ*

Глава 29.
ВЛАДИМИР ГИМПЕЛЬСОН
И РОСТИСЛАВ КАПЕЛЮШНИКОВ
Подстройка на рынке труда: можно ли считать Россию особым случаем? · 1173

Парадоксы российского опыта · 1173; Краткая история взлетов и падений российского рынка труда · 1176; Институциональные основания перевернутой асимметрии между занятостью и заработной платой · 1200; Политико-экономическая перспектива · 1213; Заключение: «за» и «против» · 1217; Библиография · 1222

Глава 30.
МИХАИЛ КАГАНОВИЧ
Реформа и доступность высшего образования в России · 1226

Факты и цифры · 1233; Модель · 1240; Анализ равновесия · 1247; Подходы к государственному субсидированию и их влияние

на доступность высшего образования · 1251; Заключительные комментарии · 1258; Библиография · 1260

Глава 31.
СЕРГЕЙ ШИШКИН
Российская система здравоохранения: трудный путь реформ · 1263

Состояние здоровья российского населения · 1265; Ресурсы системы здравоохранения · 1267; Институциональные реформы системы здравоохранения в переходный период · 1278; Результаты финансовых реформ сферы здравоохранения · 1285; Новая волна реформ · 1288; Препятствия для дальнейших реформ в сфере здравоохранения · 1294; Заключение · 1296; Библиография · 1300

Глава 32.
РУСЛАН ЕМЦОВ И МИХАИЛ ЛОКШИН
Бедность и неравенство в России · 1303

К истории вопроса · 1304; Бедность и неравенство в конце 1980-х гг. · 1306; Изменения в бедности в 1991–2010 гг. · 1308; Движущие силы бедности в период преобразований российской экономики · 1313; Структура российской бедности · 1320; Неравенство в России: основные источники и движущие силы · 1324; Альтернативные источники данных о бедности и неравенстве · 1328; Какое место занимает Россия в ряду других стран мира? · 1335; Выводы · 1338; Библиография · 1339

Глава 33.
ИРИНА ДЕНИСОВА И ДЖУДИТ ШАПИРО
Новые демографические тенденции в Российской Федерации · 1343

Российский кризис смертности · 1345; Рождаемость · 1364; Выводы · 1377; Библиография · 1378

Авторы · 1384

# Часть IV
## *Финансовый и реальный секторы*

# ГЛАВА 19.
# Экономика военно-промышленного комплекса

СТИВЕН РОУЗФИЛД

В 1989 г., когда началось крушение коммунизма под влиянием радикальных экономических реформ (перестройки) Михаила Горбачева, Советский Союз имел крупнейшие вооруженные силы в мире (Rosefielde 1987, 2005a). По оценкам Центрального разведывательного управления (ЦРУ) и Министерства обороны США (МО США), Советский Союз держал под ружьем 5–6 млн человек (Firth and Noren 1998, таблица A.1)[1], что приблизительно в два раза больше, чем насчитывалось в регулярных войсках Китая, и имел арсенал вооружений более чем в два раза превосходящий арсенал Соединенных Штатов во всех типах вооружений (Rosefielde 1987). При этом в запасе находилось еще 20 млн человек. Заводы и государственные организации создавались с учетом военных требований таким образом, чтобы их можно было быстро перевести на удовлетворение военных потребностей в случае войны. Виталий Шлыков, заместитель председателя Совета по внешней и оборонной политике в годы президентства Бориса Ельцина, оценивал «военную нагрузку» (соотношение затрат на оборону и валового внутреннего продукта (ВВП) России) на уровне 30%, что подтверждало оценки ЦРУ и МО США (Epstein 1990)[2]. Соответствующие

1. Ферт и Норен (Firth and Noren 1998) сообщают, что советские войска в середине 1988 г. насчитывали от 5 до 6,1 млн человек (включая войска Комитета государственной безопасности (КГБ), Министерства внутренних дел (МВД) и железнодорожные войска). В собственно вооруженных силах служило от 4,4 до 5,2 млн человек.

2. Дэвид Эпштейн был заместителем директора Управления оценки и Секретариата министра обороны. Стивен Рапавей сообщает, что в 1985 г.



791(см. огл. на стр.9)

затраты в Соединенных Штатах составляли примерно 4% от ВВП. По словам Виктора Михайлова, министра РФ по атомной энергии при Борисе Ельцине, в 1991 г. Советский Союз располагал 52 тысячами единиц стратегического и тактического атомного оружия, что намного больше, чем имели Соединенные Штаты Америки (Shlykov 2001). Межконтинентальные ядерные силы Кремля превышали потолок, установленный Договором об ограничении стратегических вооружений. Советский Союз имел амбициозную программу космических вооружений и не жалел средств на разработку новейших вооружений, таких как атомные подводные лодки с титановым корпусом, средства противоракетной борьбы, лазеры космического базирования и электромагнитное импульсное оружие. Ядерные, космические и обычные вооружения Советского Союза соответствовало по уровню оружию четвертого поколения в Соединенных Штатах. Ахиллесовой пятой был только океанский военный флот Советского Союза.

Эти достижения никак не соответствовали официальному военному бюджету Советского Союза и оценкам ЦРУ. В годы «холодной войны» и до 1989 г. Кремль утверждал, что Советский Союз тратит на оборону гораздо меньше, чем Соединенные Штаты, и предлагал Белому дому снизить долю военных расходов в ВВП до советского уровня (Becker 1977). В конце 1980-х гг. Михаил Горбачев признался, что официальный военный бюджет страны неполон. В нем не учитывались затраты на вооружения! Сразу же оценки реального военного бюджета подскочили с 2,3% ВВП до 8,1% (Firth and Noren 1998; Народное хозяйство СССР 1989), но и новая цифра была очень маленькой, по сравнению с оценками Шлыкова и ЦРУ. Сейчас широко распространеномнение, что данные официального военного бюджета Советского Союза были очень занижены и что советская военная активность была значительно масштабнее американской (Firth and Noren 1998). В те-

---

в машиностроении и металлообработке работало 16 млн человек. Из них, по западным разведданным, 10 млн работало в военном машиностроении. См.: Rapaway (1987). Подробное рассмотрение этого вопроса можно найти в: Rosefielde (1990).



792(см. огл. на стр.9)

чение некоторого времени отдельные военные аналитики отмахивались от этого мнения, приводя статистику ЦРУ, показывающую, что производство вооружений в Советском Союзе поддерживалось на одном уровне в период с 1973 г. по 1991 г. Многие считали, что нулевой рост военного производства подтверждает отсутствие агрессивных намерений у Москвы (Becker 1970; Holzman 1980). Но позднее оказалось, что такая трактовка совершенно необоснованна. В 1998 г. ЦРУ призналось, что информация о нулевом росте военного производства, которую направляли в Объединенную экономическую комиссию конгресса США в 1978–1971 гг., появилась из-за методологической ошибки (Firth and Noren 1998). Технические сотрудники управления по изучению Советского Союза ЦРУ уверяли, что рассчитывали договорные цены базового года и показатели роста, рассчитанные на основе неизменного веса (Ласпейрес), но на самом деле постоянно уменьшали цены базового года на соответствии с сокращением себестоимости единицы продукции «кривыми обучения». Из-за этого казалось, что стоимость производства одной единицы вооружений оставалась неизменной в течение двух десятилетий, хотя на самом деле она росла темпами, выражаемыми едва ли не двухзначными цифрами (Rosefielde 2005a).

Теперь нам уже точно известно, что советская оборонная деятельность была значительной, пагубной (Felgenhauer 2003) и неустанной и была вызвана в основном внутренними причинами, а не гонкой вооружений с Западом, в то время как военные расходы США устойчиво снижались со времени вьетнамской войны (Wohlstetter 1974). По мнению Виталия Шлыкова, неутолимая жажда Кремля наращивать арсеналы вызвана «структурной милитаризацией», т.е. желанием советского генерального штаба, Министерства обороны (МО), военно-промышленного комплекса (ВПК) и руководства страны использовать военную угрозу для достижения своих узкокорпоративных и личных целей (Шлыков 2002). Советский Союз мог бы обеспечить надежную оборону даже за долю тех средств, которые тратились, но этого не делалось, так как военные могли легко убеждать партию, что нельзя жалеть средств в случаях, ког-



793(см. огл. на стр.9)

да дело касается обороны[3]. Возможно, что Шлыков в этом прав, но есть и причины. Начиная уже с Ивана III (1440–1505), задолго до возникновения коммунизма, правители России имели склонность к созданию огромных армий для захвата случайно подвернувшихся целей. Они не думали о расчете оптимальных размеров своих армий, а полагались на приблизительные оценки того, что может быть достаточно для удовлетворения их хищнических интересов. Советская супердержава действовала в соответствии с исторической традицией. Ее руководители гордились военным могуществом страны в течение полувека и находили способы наращивать арсеналы, как они этого желали[4]. (См. табл. A19.1 и A19.2 по адресу: http://mypage. iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html).

Однако многие либеральные экономисты все еще не могут поверить, что советский военно-промышленный комплекс действительно процветал и мог существовать так и дальше, если бы Михаил Горбачев продолжил старый курс. Большинство американских экспертов по советской экономике, включая специалистов по анализу затрат и результатов, линейному программированию и теории оптимального планирования, таких как Абрам Бергсон, считали что советская административно-командная экономика (в которой частная собственность, бизнес и предпринимательство считались преступными, средства производства были национализированы и государство осуществляло контроль за экономической деятельностью) была неэффективна и нежизнеспособна в долговременной перспективе (Neuberger 1966; Rosefielde 2005a, 2005b, 2007a). Людвиг фон Мизес (Mises 1936), Фридрих фон Хайек (Heyek 1935) и Лайонел Роббинс (Robbins 1935) считали, что советский «плановый хаос» не может работать вообще, а Гертруда Шрёдер (Schroeder 1979) утверждала, что со-

3. Коммунистическая партия воспринимала предостережения военных в связи с опытом Советского Союза во Второй мировой войне и влиятельными идеями Ивана Блоха о «тотальной войне». См. Samuelson (1999, 2001).

4. Правители Московии держали огромные арсеналы для использования против соседей в случае, если подвернется такая возможность, а не для реализации какого-либо имеющегося плана захвата. Такую стратегию можно охарактеризовать как «стратегическая предприимчивость».



794(см. огл. на стр.9)

ветская система забуксовала в своих же экономических реформах.

Главный урок, который дал советский опыт, состоял в том, что несмотря на провалы в гражданских секторах, оборонная промышленность сохраняла свою мощь. В чем заключался (заключались) секрет (секреты) советского военно-промышленного комплекса? Могли ли тенденции в постсоветском военно-промышленном комплексе России позволить российским вооруженным силам с американскими? А если нет, то может ли нынешний военно-промышленный комплекс повысить свою эффективность, беря для этого уроки у Ивана Грозного и Иосифа Сталина?

## Советская и российская военно-промышленная система

Корни советской военно-промышленной системы уходят во времена Московии (Gatrell 1994). Название «Московия» относится к стране с очень деспотичной формой наследственного правления, сложившейся при Иване III и его внуке, Иване IV Васильевиче (Грозном) (1530–1584), ставшим после венчания на царство в 1547 г. первым царем (императором) «всея Руси». Самодержцы сменяли друг друга вплоть до царствия Николая II. Их назначенцам разрешалось управлять отдельными частями страны в обмен на государственную службу и получать долю в доходах и налогах. Самодержцы считались «богоизбранными». Они владели всем в государстве, включая его жителей, и имели абсолютную власть, не ограниченную ни Священным Писанием, ни моралью, ни обычаем и ни конституцией или законом. Их власть могла осуществляться скрытно, но ее автократический, самодержавный характер оставался безусловным.

Государевы слуги могли быть уволены по царской прихоти или же их могла ждать еще более неприятная судьба. Однако они управляли дарованными им за службу поместьями таким же образом, не имея почти никаких ограничений и позволяя исполнителям на более низких уровнях делать то же самое. Все находящиеся на более низких уровнях такой цепочки управления мог-



795(см. огл. на стр.9)

ли вести себя как мелкие деспоты по отношению к тем, кто был ниже, до тех пор, пока вышестоящие довольны. Это значит, что они делали только то, что от них требовалось, не вступая в противоречия с вышестоящими. Механизм государственного управления в Московии направлен на получение и распределение ренты, а не на оплату факторов производства, получение дополнительного продукта и максимизацию прибылей. Это режим раздачи ренты, не имеющий ничего общего ни с тоталитарным командным подходом, ни со свободным рынком. Он не был ни эгалитарным, ни справедливым. Самодержец и его рентополучатели забирали себе львиную долю добытого, а остальным доставались лишь остатки. Система неплохо работала до 1917 г., позволяя правителям страны сохранять свое положение в хорошие времена и закручивать гайки в скудные года (Gerschenkron 1962).

Модель была универсальной в экономике царской России, ее применение дополнялось тщательным надзором за производством товаров, поразивших воображение императора, таких как предметы роскоши (Ломоносовский фарфоровый завод, 1744) или вооружения (Тульский оружейный завод, 1712). Такое соединение системы распределения права на сбор ренты с дотошным императорским контролем и управлением дало военно-промышленному сектору бесспорное преимущество над рудиментарным сбором ренты, объясняющее его эффективность в царские времена. Этот принцип был применен также и в условиях плановой централизованной системы в коммунистический период.

На первый взгляд утверждение, что структурный дуализм царских времен сохранился и в советский период может показаться абсурдным. Тем не менее царистская и советская экономики имели больше сходств, чем различий. Сразу после революции большевики от имени рабочих и крестьян заявили, как и Иван Грозный, свои права на активы и людей и приступили к конфискациям и нормированию в духе царей Московии (Nove 1972). Приказы Владимира Ленина не отличались от царских указов. И те и другие требовали подчинения и давали широкие права на получение ренты царским назначенцам или комиссарам. Десятилетием позже Иосиф Ста-



796(см. огл. на стр.9)

лин закрутил гайки сильнее, дополнив рудиментарную систему распределения прав получения ренты на основе аренды (Новая экономическая политика) жестким централизованным планированием, направленным на мобилизацию ресурсов (Nove 1972). Он и его преемники требовали, чтобы орган государственного планирования, Госплан, готовил несколько сводных, целевых, плановых показателей для рассмотрения руководством страны. Затем, по мере их детализации, они постепенно увеличивались и направлялись отраслям, министерствам, главкам и предприятиям в качестве обязательных для выполнения производственных программ-заданий.

Эти задания содержали целевые показатели, которые отражали лишь желания руководства, точно так же как и указания по сбору налогов в царский период. Единственная их цель была в том, чтобы дать формальные основания для наказания тогда, когда высшему руководству требовалось официально продемонстрировать активность. В свои лучшие годы Советский Союз производил 25 миллионов различных видов продукции, но централизованно определялись планы только для 150 сложных товаров, в основном методами линейной экстраполяции и составления материальных балансов. При этом даже если сводные, целевые плановые показатели были выполнимы (а они такими не были, поскольку желания обычно превосходили реальные производственные возможности), несоблюдение технических, промышленных и финансовых планов (техпромфинпланов) предприятий не давало ничего, поскольку Госплан никогда не занимался микрооптимизацией характеристик, ассортимента, технологий и распределения ресурсов. Людвиг фон Мизес, Фридрих фон Хайек и Лайонел Роббинс оказались правы. Советские техпромфинпланы не были научными. Другими словами, Советское централизованное планирование представляло собой царистскую систему предоставления прав сбора ренты, усиленную недействующими техпромфинпланами и административными стимулами к перевыполнению планов, которые придавали ей видимость наличия оптимального административного контроля (Rosefielde and Pfouts 1988). В сталинский период действовал еще и «турбонаддув» в виде страха и принудительного



797(см. огл. на стр.9)

труда в ГУЛАГе (Rosefielde 2010). Но результаты этого были ужасны. Гражданский сектор советской экономики был в упадке, но военно-промышленный сектор оказался птицей иного полета.

Военно-промышленный сектор с самого начала создавался и контролировался в соответствии с традиционной для Московии системой распределения прав получения ренты, но микроуправление было значительно лучше. Технологии производства вооружений, сами вооружения и требуемые для массового производства средства определялись Министерством обороны, конструкторским бюро которого ставилась задача постоянно совершенствовать вооружения, копировать западные образцы и осуществлять инновации в соответствии с техническими условиями Министерства обороны. По оценкам Вильяма Лии, на эти цели уходило 80% всех советских затрат (6% ВВП) на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, а по оценке ЦРУ — 60% (Lee 1977). В любом случае, Коммунистическая партия выделяла все возможные средства для того, чтобы обеспечить максимально возможный, современный уровень массового производства вооружений.

Военно-промышленный комплекс мог приобретать все необходимые ресурсы, включая дешевое топливо и сырье, необходимые ему для выполнения заказов Министерства обороны и осуществления плановых поставок. В его распоряжении были обширные земли, основные средства и значительные стратегические запасы на случай войны. ВПК мог использовать столько рабочей силы и столько основного и переменного капитала, сколько ему требовалось, приспосабливая его под свои требования и обучая работников в соответствии со своими строгими условиями. Научные работники, техники, администраторы и рабочие получали хорошие зарплаты. На промежуточных производственных этапах ВПК первым производил отбор сырья и материалов, изготавливаемых в соответствии с его требованиями, а также первым отбирал необходимое из запасов Госснаба, включая импортное оборудование и технологии. ВПК мог также забирать себе гражданскую продукцию, отбирая все лучшего качества. Еще одним преимуществом ВПК был контроль качества. Министерство обо-



798(см. огл. на стр.9)

роны назначало инспекторов, которые осуществляли круглосуточный контроль производственного процесса на предприятиях ВПК, а отчетность таких предприятий проходила ежемесячные аудиты. Хотя менеджеры таких предприятий, особенно тех, на которых находились военные и гражданские производственные линии, имели пространство для маневра, общая дисциплина была жесткой. Все это делало военное производство высокорентабельным (при расчете в советских ценах) и высокопродуктивным процессом (Danilin et al. 1985; Rosefielde 1998). Значительные затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы ускоряли технический прогресс и стимулировали рост. Если посмотреть с чисто технической точки зрения, то легко понять, почему Кремль мог стабильно наращивать свой арсенал и повышать его качество несмотря на «плановый хаос», царивший в гражданских секторах промышленности.

Советские вооружения были чрезвычайно дорогим товаром по любым меркам. Советский Союз высоко ценил их, а многие страны покупали их за твердую валюту гораздо охотнее, чем другую советскую продукцию (Rosefielde 2005a). Любовь Кремля к вооружениям отчасти была делом вкуса, но была и другая, более глубокая причина. Министерство обороны выступало в роли заменителя покупателей на конкурентном рынке для предприятий ВПК, в то время как в гражданском секторе механизма не было. Министерство обороны заставляло поставщиков вооружений производить оружие с желаемыми характеристиками, тогда как у обычных граждан не было возможностей оказывать воздействие на производителей гражданской продукции. Закон не разрешал гражданам заказывать товары в соответствии со своими требованиями, а объявление большевиками частной собственности, коммерции и предпринимательской деятельности незаконными лишило Советский Союз рынка, который мог бы заставить поставщиков реагировать на потребительский спрос. Поэтому потребительская стоимость вооружений была, соответственно, ближе к той, которую они имели бы в конкурентной среде, в отличие от потребительских товаров, которые разрабатывались только с учетом интересов конструкторов, изготовителей и министерств (Miller 1984).



799(см. огл. на стр.9)

Таким образом, советско-российская система использования ренты привела к возникновению двойственной экономики как со стороны предложения, так и со стороны спроса. Как отметило ЦРУ, вооружения имели в ней высокий приоритет, а потребительские товары — низкий. Однако верно и то, что система демонстрировала бы те же самые свойства, если бы ее приоритеты поменялись местами. Если бы генштаб, МО, ВПК и руководство страны отказались бы от структурной милитаризации и поддержали призывы Гура Офера к развитию общества массового потребления (Ofer 1972), гражданский сектор экономики все равно оставался бы дисфункциональным до тех пор, пока сохранялась российская система использования рент, частная собственность, коммерция и предпринимательство продолжали считаться незаконными и продолжала действовать командно-административная система. Выхода не будет без отречения от Ивана Грозного, Ленина, Сталина, Никиты Хрущева, Леонида Брежнева и Алексея Косыгина. В Кремле это понимали, но структурная милитаризация сохранялась. Руководство страны просто решило, что лучше быть бедным и сильным, чем бедным и слабым. И неважно, сколько мечей перековать на орала, у потребителей все равно не будет масла, а только маргарин. Исключения возможны только в тех секторах, в которых рынок часто бывает недостаточно эффективен, таких как образование, здравоохранение, спорт и космические исследования.

## Природные ресурсы: хищническое использование и цены

Хищничество лежало в самой основе Московии. Жизнь деспотов зависит от дохода, получаемого от покорного населения и от грабежа других народов, когда подворачивается такая возможность (Hedlund 2005). Соответственно, на военно-промышленную деятельность значительное влияние оказывают оценки угрозы и возможностей подчинения новых территорий с учетом возможности достижения тех же целей с помощью внутреннего производства гражданской продукции и импорта.



800(см. огл. на стр.9)

По разъясненным выше причинам гражданские сектора экономики Московии являются относительно неэффективными. Поэтому желание иметь западные потребительские товары более высокого качества и перекос в распределении доходов и богатства всегда означали, что «иностранное масло» всегда может получить приоритет перед «собственными пушками».

В советский период марксистско-ленинская идеология и хорошие перспективы поживиться (такие как, например, секретный протокол к пакту Молотова—Риббентропа о разделе Восточной Европы) удерживали Кремль от экспорта природных ресурсов для снабжения диктатора и его слуг западными потребительскими товарами за счет военно-промышленного комплекса[5]. После того как Советский Союз был снесен в мусорную корзину истории вместе с марксизмом-ленинизмом, стало возможно вести «la dolce vita» («красивую жизнь») благодаря экспорту природных ресурсов, забыв о расходах на оборону. Соответственным образом, цены на природные ресурсы стали критическим показателем альтернативных затрат, раскрывающим диктаторские предпочтения.

## Тенденции развития военно-промышленного комплекса в 1991–2010 годах

В посткоммунистический период история российского военно-промышленного комплекса была двойственной. Кремль отдавал предпочтение зарубежному маслу, а не пушкам в период Бориса Ельцина, когда цены на нефть были на уровне на 20% ниже пикового уровня 1992 г. и продолжали падение. Но при Владимире

5. Пакт Молотова—Риббентропа (по именам советского министра иностранных дел Вячеслава Молотова и германского министра иностранных дел Иоахима фон Риббентропа) был договором о ненападении между Германией и Советским Союзом, подписанным 23 августа 1939 г. Несмотря на его преподнесение как мирного договора, он являлся на самом деле договором о разделе Северной и Восточной Европы. Секретный протокол к нему, о котором стало известно только после разгрома Германии в 1945 г., делил Северную и Восточную Европу на германскую и советскую «сферы влияния». Финляндия, Эстония, Латвия и большая часть Литвы были включены в советскую сферу влияния. Польша была разделена и Советский Союз получил ее восточные области.



801(см. огл. на стр.9)

Путине, когда после 11 сентября 2001 г. цены на нефть быстро пошли вверх, предпочтения сместились в сторону мешанины из зарубежного масла и пушек. Пока еще нельзя сказать точно, изменило ли падение нефтяных цен в 2008–2009 гг. тенденцию, наблюдаемую в 2000–2008 гг., но представляется, что высокие цены на нефть в итоге подталкивают Москву делать ставку на пушки.

Это утверждение подтверждается как официальной российской статистикой импорта потребительских товаров, так и данными международных организаций, которые приводятся на рис. 19.1. Однако кремлевские «инсайдеры», такие как Шлыков, считают, что официальная статистика — это цифирь Берни Мейдоффа, предназначенная для введения в заблуждение, а не для того, чтобы внести ясность[6].

По данным Стокгольмского института исследования проблем мира, российские военные расходы сократились с 40,6 млрд долл США в 1992 г. до 13,6 млрд долл США в 1998 г., т.е. на две третьих от уровня 1992 г., в то время как цены на нефть снижались. В 1999 г., с началом роста цен на нефть, военные расходы начали стабильно расти, достигнув к 2008 г. 37,8 млрд долл США, т.е. всего на 7% ниже пикового уровня эпохи Бориса Ельцина. И хотя графики Организации Североатлантического договора (НАТО), Государственного департамента США и Организации Объединенных Наций несколько различаются, направление тенденции везде одинаково. Неполные данные ВПК о закупках вооружений, а также статистика российского военного экспорта, повторяют график изменения военных расходов, что ука-

6. По данным различных конференций, включая конференцию «Структуры российской власти: их роль в настоящей и будущей российской политике» (FOI, Stockholm, October 17, 2007). Виталий Шлыков считал данные по производству вооружений за 2005 год завышенными, а данные о занятости в военной промышленности заниженными. Бернард Мейдофф, бывший председатель совета директоров фондовой биржи NASDAQ и глава фирмы *Bernard L. Madoff Investment Securities* LLC был осужден в 2009 г. за создание финансовой пирамиды по схеме Понци и подделку данных о доходности инвестиционных портфелей для привлечения новых инвесторов. Неологизм «цифирь Мейдоффа» говорит о том, что Виталий Шлыков считает статистику производства вооружений косметической.



802(см. огл. на стр.9)

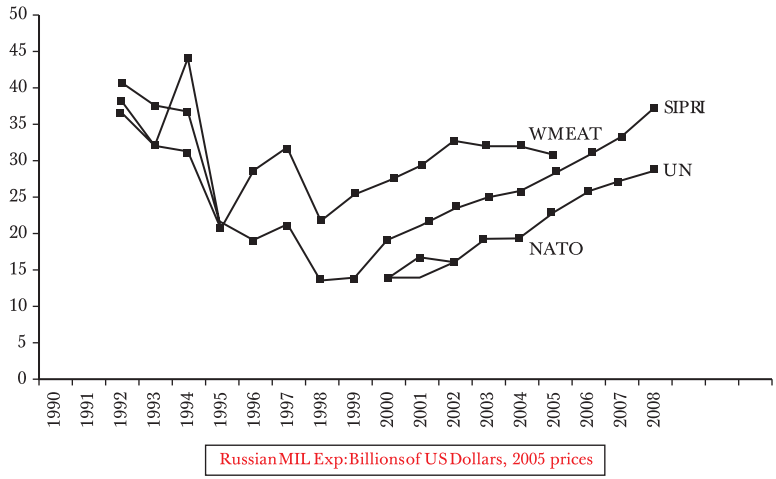



РИС. 19.1. Оценки российских военных расходов, в млрд долл. США, в ценах 2005 года

Примечания: НАТО — Организация Североатлантического договора (http://www.nato.int/issues/defense_expenditures/index.html); SIPRI — ежегодники Стокгольмского института исследования проблем мира; ООН — Организация Объединенных Наций (http://un.org/disarmament/convarms/Milex/html/Milex_SGReports.shtml); WMEAT — Программа анализа военных расходов и поставок оружия в странах мира (http://www.state.gov./t/vci/rls/rpt/wmeat).

Источник: Bergstrand (2010), 19, fig. 2.

зывает на значительный рост военного производства в последнее десятилетие после его обвала в 1992 г. (Cooper 2006, 2011; Fomin 2010)[7]. По оценкам Джулиана Купера, к середине 1990-х гг. объемы производства вооружений упали до 13,9% от уровня 1990–1993 гг., но затем поднялись до 40,5% к 2004 г. Если данные по экспорту вооружений индикативны, можно предположить, что к 2009 г. объемы военного производства выросли уже до 60% от уровня 1990–1993 гг. (Cooper 2006, 2011; Fomin 2010). Сопоставив оценки Василия Зацепина в отношении роста военных закупок в 2000–2010 гг. (в ре-

7. Российские аналитики оценивали российский экспорт вооружений на уровне 8,8 млрд долл. США в 2009 г., что значительно больше американского экспорта, составившего 6,8 млрд долл. По данным Стокгольмского института исследования проблем мира, соответствующая цифра для России составляет 45 млрд долл США. SIPRI, http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php.



803(см. огл. на стр.9)

альном выражении, в рублях) с оценками военных закупок 2004 г. Джулиана Купера, получим цифру 69% для 2010 г. (Zatsepin 2012). Таким образом, можно сделать вывод о том, что даже если постсоветские автократы и умерили свои хищнические аппетиты при Борисе Ельцине, когда цены на природные ресурсы должны были бы подтолкнуть к увеличению доли оборонной промышленности в ВВП, то это было всего лишь временным явлением.

Для того чтобы найти объяснение этой аномалии ельцинского периода, далеко ходить не придется. ЦРУ считает, что к сокращению военных заказов привели начавшийся в 1989 г. развал советской экономики, а также желание Михаила Горбачева сократить военные расходы (Noren and Krtuzweg 1993; Firth and Noren 1998). Политика «шока без терапии», проводимая Егором Гайдаром в начале 1990-х гг., ускорила распад, приведя, по оценкам ЦРУ, к падению всего промышленного производства на 70% и военного производства на 90%. Так как в бедственные периоды новые вооружения не являются приоритетом, представляется вполне правдоподобным то, что в середине 1990-х гг. военное машиностроение сократилось значительно сильнее гражданского (как свидетельствуют данные Купера), несмотря на то что падение цен на нефть должно бы было заставить Москву сократить импорт потребительских товаров и попытаться замедлить падение военного производства. Хотя генштаб в 1990-е гг. беспокоила угроза со стороны НАТО и Китая, Ельцин и его правительство считали, что подавляющий перевес России в стратегических ядерных вооружениях сдержат любых врагов и без закупки новых вооружений. Кроме того, была и еще одна, нематериальная, причина. Во время провалившегося путча, организованного 19 августа 1991 г. с целью отстранения Михаила Горбачева от власти, Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) поручил военным арестовать Бориса Ельцина (Stroganov 2004). Известно, что Ельцин вынашивал планы вендетты, которые несколько смягчились после того, как армия, после некоторых колебаний, пришла к нему на помощь во время конституционного кризиса в октябре 1993-го, подавив попытку «дворцового переворота», предприня-



804(см. огл. на стр.9)

тую оппозицией, возглавляемой Александром Руцким и Русланом Хасбулатовым[8].

Проявляя осторожность, Ельцин решил оставить армии часть пирога, сохранив военно-промышленный комплекс, но отменив заказы на новую технику. Он не стал «деструктурно милитаризировать» экономику, беспорядочно перековывать мечи на орала или переводить военные предприятия на гражданское производство, как многие ошибочно предполагали. Министерство обороны сохранило свои основные арсеналы (включая ядерное оружие, которое было частично снято с дежурства и переведено в резерв путем снятия с него инициирующих устройств), излишки вооружений (включая стратегические военные запасы топлива) были проданы за границу, а предприятия военно-промышленного комплекса были сохранены в рабочем состоянии. Ельцин также не менял институциональную структуру военно-промышленного комплекса. В 2002 г. в ВПК входили 1700 предприятий и организаций, расположенных в 72 регионах страны, и все это сохранилось в неизменном виде с 1992 г. (Shlykov 2002). Военная мощь России ослабла в 1990-е гг. под действием мощного экономического и политического давления, но военный потенциал сверхдержавы сохранялся в скрытом состоянии, дав основу для возвращения в прежнее состояние при президенте Путине.

## Московия и революция в военном деле

Статистика российских военных расходов указывает на то, что администрация Путина не тратила время впустую. Реальные военные расходы, рассчитанные в долларовых ценах 2005 г., увеличились уже в 2000 г. и уже не снижались. Однако начатая Путиным кампания по перевооружению радикально отличалась от советской модели 1960–1989 гг. На протяжении 1960-х, 70-х и 80-х гг. стратегия Министерства обороны заключалась в непрерывной модернизации вооружений и накоплении арсеналов оружия. Значительные средства тратились на научные исследования, испытания и оцен-

8. Виталий Шлыков, личное сообщение.



805(см. огл. на стр.9)

ку вооружений в соответствии с критерием совершенства оружия, возможности его дальнейшего усовершенствования и совершенствования технологий производства. Исследовательским институтам и оборонным предприятиям запрещалось расходовать средства без получения ощутимых результатов, и они никогда не получали средств, которые можно было бы использовать не по назначению. При этом не только разрабатывались новые системы вооружений и совершенствовались существующие технологии, но они быстро внедрялись в серийное производство военной продукции. В отличие от этого, Путин принял концепцию первого приближения и задерживал серийное производство устаревших систем вооружения четвертого поколения до разработки и доведения до совершенства современных систем пятого поколения. Рост объемов производства происходил в этот период в основном с целью замещения изношенных вооружений и для обеспечения экспорта. Поэтому, даже если современные объемы производства вооружений были бы восстановлены до уровня 1989 г. (с поправкой на территорию), их боевая ценность оставалась бы несопоставимой с той, которая была в советский период (Cooper 2011). Поэтому, несмотря на относительные размеры арсеналов, рассчитанные с помощью применяемого ЦРУ метода прямых затрат в долларах США (Rosefielde 1987), боевое значение современного российского арсенала для достижения традиционной захватнической цели Московии значительно снизилось, так как оружие четвертого поколения морально устарело.

В связи с этим возникает фундаментальная проблема интерпретации. Если считать решение отложить перевооружение армии до появления возможности начать серийное производство оружия пятого поколения разумным, то возникает вопрос, вызвано ли такое решение недостатками российской системы научно-технических и опытно-конструкторских работ, или это просто личный выбор автократа? Обе гипотезы являются правдоподобными, и оба ответа могут оказаться правильными. Российский военно-промышленный комплекс всегда беспокоило, способен ли он не отстать от технического прогресса в Соединенных Штатах. Маршал Советского Союза, начальник Генерального штаба Вооружен-



806(см. огл. на стр.9)

ных Сил СССР Николай Огарков и будущий Генеральный секретарь КПСС Юрий Андропов уже занимались тем, что теперь стали называть революцией в военном деле, в 1970-е гг. С тех пор озабоченность этим вопросом в России только усилилась[9]. Первоначально аналитики полагали, что антиконкурентные и антикоммерческие стороны советской административно-командной экономики затрудняли процесс научно-технических и опытно-конструкторских работ, обрекая Советский Союз на постоянное технологическое отставание. Эта проблема должна была бы исчезнуть после того, как частная собственность, бизнес и предпринимательство перестали считаться в России уголовными преступлениями. Однако она не исчезла (Rosefielde 2006). Возможно, что они правы, потому, что несмотря на то, что Россия стала страной с рыночной экономикой, ее военно-промышленный комплекс, включая большую часть его научных и конструкторских организаций, был ренационализирован. Также возможно, что дефекты советской и российской систем исследований и разработок связаны не только с особенностями не только советской, но и российской традиции (Blank 2012)[10], усилившимися в результате терпимости Путина к хищениям[11]. В любом случае, вероятно, что, несмотря на многократные обещания, неспособность путинской России перевооружить свои вооруженные силы и перевести их на вооружения пятого поколения (Rosefielde 2005c, 2006, 2007b, 2009,

---

9. Огарков назвал это явление «военно-техническая революция». Идея быстро привлекла внимание Эндрю Маршала, руководителя Управления всесторонней оценки программ в Секретариате Министерства обороны, где ее переименовали в «революцию в военном деле». Под таким названием она приобрела огромную популярность в военных кругах во всем мире.

10. В поддержку гипотезы о сохранении традиций Московии Блэнк цитирует следующие слова Вячеслава Никонова: «Очень важно еще и то, что отличает Россию от других держав. Мы сохранили важный ресурс нашего исторического наследия. При всех революционных изменениях историческая матрица России была воспроизведена».

11. Швейцарские власти заморозили банковские счета и активы российских правительственных чиновников, организовавших крупнейшее незаконное возмещение налогов в российской истории. Операция по возврату 230 млн долл США была раскрыта юристом фонда *Hermitage Capital management* Сергеем Магнитским. Магнитский был обвинен в хищениях Федеральной службой безопасности и доведен до смерти в тюрьме. Пресс релиз «Hermitage Capital management», 6 мая 2011 г.



807(см. огл. на стр.9)

2012; Rosefielde and Hedlund 2008; Blank 2012) связана с хронической российской проблемой, а не с отказом от захватнических целей и фундаментальным изменением задач национальной безопасности. В той мере, в которой это утверждение справедливо, судьба Московии зависит больше от Соединенных Штатов, Европейского Союза, Китая и Индии, чем от Кремля. Если соперники Кремля будут поддерживать свои средства сдерживания, Россия будет не в состоянии соревноваться с ними. Если же соперники уступят, то она останется в игре.

Однако отсрочки могут быть временными и связаны с рядом технических и политических причин. Возможно, что администрация Путина еще не знает, как стимулировать исследования и разработки.[12] Или же серийное производство вооружений пятого поколения задерживается до того времени, пока не будут решены все вопросы военной доктрины и ведения операций[13]. И наконец, возможно, хотя и наименее вероятно, что Кремлю стало уже неинтересно быть огромной, захватнической, военной державой. По последним данным Стокгольмского института исследования проблем мира, российские военные расходы в 2011-2012 годах выросли на 16%, а в 2012-2014 годах прогнозировалось еще большее их увеличение. Если это так, то похоже, что Кремлю удалось преодолеть технические и политические ограничения, и уже нет никаких внутренних препятствий его стремлению к военной модернизации[14].

## Реформы Анатолия Сердюкова

Пока еще рано оценивать влияние всех этих разных факторов. Но мы имеем несколько ориентиров. Владимир Путин много раз повторял, что Россия является незави-

---

12. В условиях власти должностных лиц власть сосредоточена в лицах, а не в институтах, как это бывает в условиях власти закона.
13. «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», Совет безопасности Российской Федерации, 12 мая 2009 г., доступна по адресу: http://www.serf.gov.ru/documents/1/99.html.
14. Sam Perlo-Freeman, Elisabeth Sköns, Carina Solmirano and Helén Wilandh, “Trends in World Military Expenditure, 2012”, SIPRI *Fact Sheet*, April 2013. http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf



808(см. огл. на стр.9)

симой, великой державой между колоссом США и Евросоюза и поднимающимся китайским драконом на Востоке. Он обещал провести военные реформы, которые должны были укрепить вооруженные силы России по всем направлениям, включая разработку экзотических космических технологий, а также увеличил расходы на военные исследования и разработки. Нет никаких оснований считать, что Кремль потерял интерес к поддержанию военного могущества, а последний раунд реформ, начатых министром обороны Анатолием Сердюковым, указывает на новое направление военной реформы. В нем выделяются три составляющие: боевая готовность, мобильность и эффективность в ведении ограниченных войн на границах России в отличие от полномасштабных сухопутных операций против Европейского Союза или Китая. Этот новый центр внимания требует разработки и закупки особых вооружений пятого поколения и может стать катализатором новых, более эффективных программ исследований и разработки.

Сообщается, что первые результаты свидетельствуют о значительном сокращении затрат и улучшении функциональных возможностей, которые должны укрепить военный потенциал на некоторых важных театрах. Однако некоторые более важные вопросы в отношении объемов, технологического уровня и управления военно-промышленным сектором еще остаются без ответа. Основные результаты включают в себя следующее (Shlykov 2010):

1. Создание новой системы обеспечения боевой готовности, позволяющей выдвинуть любой батальон или бригаду для боя в течение часа с момента объявления тревоги. Вся армия стала полностью боеготовой.
2. Консолидация 1 980 подразделений сухопутных войск и сокращение их общего числа до 172.
3. Сокращение числа авиационных частей с 340 до 180.
4. Сокращение числа подразделений ВМФ с 240 до 123.
5. Увольнение 165 000 старших офицеров, военная иерархическая лестница станет пирамидальной, а не эллипсообразной.



809(см. огл. на стр.9)

6. Значительное сокращение аппарата управления в Москве.
7. Увеличение числа военнослужащих рядового и сержантского состава для заполнения свободных штатных позиций.
8. Увеличение денежного довольствия военнослужащих.
9. Модернизация высшего военного образования.

Виталий Шлыков полагает, что реформы Анатолия Сердюкова навсегда похоронят российскую «структурную милитаризацию» и создадут основу для появления компактных, эффективных и конкурентоспособных вооруженных сил пятого поколения. По его мнению, имеющаяся проблема организационная, а не структурная и, если он прав, то следует ожидать, что российская военно-промышленная экономика станет более или менее схожей с экономикой Соединенных Штатов и Европейского Союза, лишившись своих скрытых пружин[15].

## Перспективы

Таким образом, многие выводы основаны на предположении, что Россия стала или очень скоро станет «нормальной» демократической страной со свободным предпринимательством, избавившейся от наследия Московии. Если это предположение верно, то военно-промышленные вопросы должны стать контекстно-зависимыми, лишенными своего системного компонента. Однако было бы натяжкой предположить, что одна лишь модернизация военной и/или гражданской экономики (включая рынки) может избавить Россию от болезней, связанных с автократическим распределением прав рентоизвлечения, властью должностных

15. Официальная кремлевская статистика за 1970–1991 и 1991–2010 гг. всегда давала меньшие цифры, чем показатели для США. Нам известно, что реальные затраты были до десяти раз выше официально публикуемых статистических данных. Несомненно, что и приведенные Джулианом Купером (2012) данные по военным затратам также занижены, но величина занижения у Купера уже меньше. Это видно по невысоким темпам перевооружения вооруженных сил оружием пятого поколения.



810(см. огл. на стр.9)

лиц и хищничеством. Соответственно, если предположить, что Кремль сохранит курс, унаследованный от Московии, а Соединенные Штаты продолжат повышать свой военно-технологический уровень, уже в обозримом будущем российские автократы встанут перед очень неприятной дилеммой. Им придется либо отказаться от желания быть супердержавой и создать вооруженные силы более компактные, чем те, которые имел Советский Союз, но способные вести локальные войны под прикрытием термоядерного зонтика, либо попытаться сохранить статус супердержавы с помощью асимметричной стратегии замены массированных формирований на ограниченное количество самых передовых вооружений (при условии восстановления советской дисциплины в ВПК) в условиях невысоких темпов роста ВВП на душу населения. Представляется, что Николай Огарков и Юрий Андропов предвидели не только будущее советского военного потенциала, но и судьбу традиций Московии. Они не удивились бы кончине Советского Союза, но едва ли могли предполагать, что ВПК ставшей рыночной Московии окажется менее эффективным, чем его советский предшественник (Herspring and McDermott 2010a, 2010b; Zatsepin 2012). Нельзя сохранить статус супердержавы без модернизации вооруженных сил и создания вооружений пятого поколения, но этому мешают идущие от Московии традиции рентоизвлечения.

## Библиография

Народное хозяйство СССР. 1989. М.: Госкомиздат, 6 и 612.

Шлыков, Виталий. 2001. «Что погубило Советский Союз? Американская разведка о советских военных расходах». *Военный вестник* 8: 28.

——. 2002. «Что погубило Советский Союз? Генштаб и экономика», *Военный вестник* 9.

Becker, Abraham. 1970. "The Meaning and Measure of Soviet Military Expenditure." In *Soviet Economy in a Time of Change*. Washington, DC: Joint Economic Committee of Congress, 1:352–368.

——. 1977. *Military Expenditure Limitations for Arms Control: Problems and Prospects*. Cambridge, MA: Ballinger.

Bergstrand, Bengt-Goran. 2010. *Economic and Military Expenditures Trends since 1990 for the Russian Federation and for* EU *and* NATO. Swedish Defense Research Agency, FOI Memo 3203.



811(см. огл. на стр.9)

Blank, Stephen. 2012. "A Work in Regress? Russian Defense Industry and the Unending Crisis of the Russian State." In *The Russian Armed Forces in Transition: Economic, Geopolitical and Institutional Uncertainties*, ed. Roger McDermott, Bertil Nygren, and Carolina Vendil Pallin. London: Routledge, 151–168.

Cooper, Julian. 2006. "Developments in the Russian Arms Industry." In SIPRI *Yearbook 2006*. Oxford: Oxford University Press, 431–448.

——. 2012. "Military Procurement in Russia." In *The Russian Armed Forces in Transition: Economic, Geopolitical and Institutional Uncertainties*, ed. Roger McDermott, Bertil Nygren, and Carolina Vendil Pallin. London: Routledge, 169–190.

Danilin, V. I., Ivan S. Materov, Steven Rosefielde, and C. A. Knox Lovell. 1985. "Measuring Enterprise Efficiency in the Soviet Union: A Stochastic Production Frontier Analysis," *Economica* 52: 225–234.

Epstein, David. 1990. "The Economic Cost of Soviet Security and Empire." In *The Impoverished Superpower: Perestroika and the Soviet Military Burden*, ed. Henry Rowen and Charles Wolf. San Francisco: ICP Press, 153.

Felgenhauer, Pavel. 2003. "KGB: Big, Bad and Back." *Daily Times*, March 17.

Firth, Noel, and James Noren. 1998. *Soviet Defense Spending: A History of* CIA *Estimates 1950–1990*. College Station: Texas A&M University Press, 211.

Fomin, Alexander. 2010. "FSMCT: Results and Plans," *Military Parade* 3: 6–7.

Gatrell, Peter. 1994. *Russia, Government, Industry and Rearmament, 1900–1914: The Last Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gerschenkron, Alexander. 1962. "Russia: Patterns and Problems of Economic Development 1861–1958." In Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 119–151.

Hayek, Fredrich von. 1935. *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge.

Hedlund, Stefan. 2005. *Russian Path Dependence*. London, Routledge.

Herspring, Dale, and Roger McDermott. 2010a. "Serdyukov Promotes Systemic Russian Military Reform," *Orbis* 54(2): 284–301.

——. 2010b. "Is Military Reform in Russia Real? Yes, but..." In *The Russian Military Today and Tomorrow: Essays in Memory of Mary Fitzgerald*, ed. Stephen Blank and Richard Weitz. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute.

Holzman, Franklyn. 1980. "Are the Soviets Really Outspending the US on Defense?," *International Security* 4(4): 86–105, available at http://www.sipriorg/yearbook/2006/f les/SIPRIYB0609c.pdf.

Lee, William. 1977. *The Estimation of Soviet Defense Expenditures for 1955–1975: An Unconventional Approach*. New York: Praeger.

Miller, J. 1984. "The Big Nail and Other Stories: Product Quality Control in the Soviet Union," ACES *Bulletin*, 26(1): 43–57.

Mises, Ludwig von. 1936. *Socialism*. London: Jonathan Cape.

Neuberger, Egon. 1966. "Libermanism, Computopia and the Visible Hand," American *Economic Review* 56(2): 131–44.



812(см. огл. на стр.9)

Noren, James, and Laurie Krtuzweg. 1993. "The Soviet Union Unravels: 1985–91." In *The Former Soviet Union in Transition*. Washington, DC: Joint Economic Committee of Congress, 1: 8–33.

Nove, Alec. 1972. *An Economic History of the* USSR. London: Pelican.

Ofer, Gur. 1972. *The Service Sector in Soviet Economic Growth: A Comparative Study*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rapaway, Stephen. 1987. "Labor Force and Employment in the U. S. S. R." In *Gorbachev's Economic Plans*. Washington, DC: Joint Economic Committee of Congress, vol. 1, p. 200.

Robbins, Lionel. 1984. *The Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan.

Rosefielde, Steven. 1987. *False Science: Underestimating the Soviet Arms Buildup*, 2nd ed. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

——. 1990. "Soviet Defense Spending: The Contribution of the New Accountancy," *Soviet Studies* 42: 59–80.

——. 1998. "Comparative Production Potential in the USSR and the West: Pre-Transition." In *Efficiency and Russia's Economic Recovery Potential to the Year 2000 and Beyond*, ed. Steven Rosefelde. Aldershot, UK: Ashgate, 101–135.

——. 2005a. *Russia in the 21st Century: The Prodigal Superpower*. Cambridge: Cambridge University Press.

——. 2005b. "Tea Leaves and Productivity," *Comparative Economic Studies* 47(2): 259–273.

——. 2005c. "Russian Rearmament: Motives, Options and Prospects." In Russian Power Structures—Present and Future Roles in Russian Politics, ed. Jan Leijonhielm and Fredrik Westerlund. Stockholm: FOI, 71–96.

——. 2006. "Turmoil in the Kremlin: Sputter toward Fortress Russia," *Problems of Post-Communism* 53(5): 3–10.

——. 2007a. *Russian Economy from Lenin to Putin*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

——. 2007b. "Russian Rearmament: Motives, Options and Prospects." In *Russian Power Structures: Present and Future Roles in Russian Politics*, ed. Jan Leijonhielm and Fredrik Westerlund. FOI-R-2437-SE. Stockholm: FOI, 71–96.

——. 2009. "Moment of Truth, The Impact of Economic Crisis on International Strategic Configuration," Institute for Security and Policy Development, Fall.

——. 2010. Red Holocaust. London: Routledge.

——. 2012. "Post-Crisis Russia: Counting on Miracles in Uncertain Times." In *The Russian Armed Forces in Transition: Economic, Geopolitical and Institutional Uncertainties*, ed. Roger McDermott, Bertil Nygren, and Carolina Vendil Pallin. London: Routledge, 134–150.

Rosefielde, Steven, and Stefan Hedlund. 2008. "Sustainable Growth." In *Russia since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosefielde, Steven, and R. W. Pfouts. 1988. "Economic Optimization and Technical Efficiency in Soviet Enterprises Jointly Regulated by Plans and Incentives," *European Economic Review* 32(6): 1285–1299.



813(см. огл. на стр.9)

Samuelson, Lennart. 1999. *Rod Koloss pa Larvfotter: Rysslands Ekonomi i Skuggan av 1900 Talskrigen*. Stockholm: SNS Forlag.
——. 2001. *Plans for Stalin's War Machine: Tukhachevskii and Military-Economic Planning 1925–1941*. London: Macmillan.
Schroeder, Gertrude. 1979. "Soviet Economy on a Treadmill of Reforms." In *Soviet Economy in a Time of Change*. Washington, DC: Joint Economic Committee of Congress, 312–40.
Shlykov, Vitaly. 2002. "Russian Defense Industrial Complex after 9-11," paper presented at Russian Security Policy and the War on Terrorism, U. S. Naval Postgraduate School, Monterey, CA, June 4–5.
——. 2010. "The Secrets of Serdyukov's Blitzkrieg," *Russia in Global Affairs*, April 9, available at http://www.eng/globalaf airs.ru/The_Secrets_of_Serdyukov's%E2%80%99s_Blitzkrieg-14779.
Stroganov, Yuri. 2004. "Oleg Shenin: It's a Pity Yeltsin Wasn't Arrested," *Johnson's Russia List* 8333: article 9.
Wohlstetter, Albert. 1974. "Is There a Strategic Arms Race?," *Foreign Policy* 15: 3–20.
Zatsepin, Vasily. 2012. "The Economics of Russian Defense Policy: In Search for Inefficiency Roots." In *The Russian Armed Forces in Transition: Economic, Geopolitical and Institutional Uncertainties*, ed. Roger McDermott, Bertil Nygren, and Carolina Vendil Pallin. London: Routledge, 115–133.



814(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 20.
# Наука, высокотехнологичные отрасли и инновации

ВАЛЕРИЙ МАКАРОВ
И АЛЕКСАНДР ВАРШАВСКИЙ

## Уровень науки и высоких технологий в период, предшествующий переходу к рыночной экономике

К НАЧАЛУ 1990-х Россия обладала мощным научно-технологическим потенциалом. Тем не менее в сфере научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) и развитии технологий существовал ряд очевидных и значительных проблем. Наиболее серьезные из них были связаны с низким спросом на научные разработки со стороны экономики, что привело к снижению экономической эффективности сферы НИОКР, и вполне возможно, что количество занятых в сфере НИОКР превышало оптимальное число. Более того, уже в 1980-х гг. сфера была затронута постепенным ухудшением возрастной структуры занятых. Так, в 1988 г. в СССР доля занятых в сфере НИОКР старше сорока лет составляла 54% от общего их числа, а среди докторов и кандидатов наук — 77%. С серьезной проблемой столкнулся и сектор образования, в котором наблюдались значительные различия в уровне квалификации научных сотрудников при быстром росте числа аспирантов в вузах и НИИ, испытывавших недостаток высококвалифицированных ученых и материальных ресурсов. И, наконец, доля НИОКР в военной сфере значительно превышала долю НИОКР гражданского характера (согласно многочисленным неофициальным оценкам, на нее приходилось более 60% в общих расходах на НИОКР). К 1991 г. со всей очевидностью встал вопрос



815(см. огл. на стр.9)

о необходимости реформирования сферы НИОКР в целях повышения ее эффективности.

В 1991 г. Центральным экономико-математическим институтом Российской академии наук (РАН) был проведен широкомасштабный опрос экспертов (крупнейший в истории СССР и РФ) (Макаров и Варшавский 2001) с целью оценки научного и технологического потенциала страны. В опросе приняли участие 270 членов РАН, а также специалисты из различных отраслей народного хозяйства. В рамках опроса были выявлены главные направления научного, технологического и инновационного развития СССР.

Основные его выводы указывали на существование большого числа научных и технологических проектов на разных стадиях реализации, осуществлявшихся в стране без привлечения зарубежных партнеров и не имевших аналогов за рубежом. Прежде всего, это касалось некоторых областей физики (акустика, оптика, квантовая электроника, физика твердого тела), общей и технической химии (коллоидная химия, физико-химическая механика, химическая физика, включая проблемы горения и взрыва, электрохимия, неорганическая химия, химия высоких энергий), физической химии и технологии неорганических материалов, энергетики (сверхпроводимость, атомная энергетика), геологических наук, информатики, некоторых областей физиологии, биохимии и т.д. Более 30% респондентов указали на возможность получения патентов по результатам проводимых работ и продажи лицензий за рубеж. Развитие многих характерных для России направлений НИОКР было поставлено в зависимость от оборонительной стратегии страны. Технический и технологический уровень развития высокотехнологичной оборонной промышленности приближался к мировым стандартам. Так, более 90% экспертов из числа специалистов по композитным материалам и средствам технической диагностики не предполагали использование зарубежного опыта в своей области.

Оценки экспертов подтверждали высокий уровень НИОКР в оборонной промышленности. Конверсия оборонной промышленности сыграла значительную роль в развитии многих высокотехнологических отраслей.



816(см. огл. на стр.9)

По оценкам экспертов от конверсии оборонной промышленности зависела реализация от 50 до 70% от общего числа проектов в следующих областях: лазерные технологии, научное приборостроение, разработка интегральных схем новых поколений, ядерная и термоядерная энергетика, производство медицинского оборудования и т.д. (Макаров и Варшавский 2001).

Как и следовало ожидать, при оценке развития многих областей (информационные технологии, производство компонентов для электронных приборов и компьютерного оборудования, производственные технологии для полупроводниковых устройств, альтернативные источники энергии, средства связи, научные приборы и оборудование, технологии добычи и переработки нефти, транспорт и т.д.) специалистами был отмечен значительный разрыв между наиболее развитыми странами и Россией. Устранение отставания в этих областях часто было невозможным без импорта технологий, необходимость которого подчеркивалась примерно в половине сделанных респондентами прогнозов.

Прогнозы ведущих российских ученых, подкрепленные соответствующим экономическим анализом, указывали на необходимость ускоренного развития высокотехнологичных отраслей. В первую очередь это касалось аэрокосмической промышленности, ядерной энергетики и ряда других областей. Кроме того, на начальном этапе требовалось уделить особое внимание необходимости развития интеллектуальной продукции, включая программное обеспечение.

Необходимо отметить, что в целом экспертные оценки указывали на накопление Россией значительного научно-технического потенциала и необходимость его сохранения и дальнейшего развития. Достаточно большое число опрошенных в 1991 г. специалистов указали на отсутствие аналогичных проектов НИОКР за рубежом, либо на то, что работы по соответствующим направлениям там только начинались (Макаров и Варшавский 2001).



817(см. огл. на стр.9)

# Проблемы и факторы, оказывающие влияние на сферу НИОКР и инновационную систему в переходный период

## Ориентация на краткосрочные цели и недооценка человеческого капитала

В настоящее время главными препятствиями инновационного развития российской экономики являются: приоритетность развития сырьевого сектора относительно производственного (в особенности — наукоемких производств); ориентация на краткосрочные цели; недооценка человеческого капитала; проблемы, связанные с преемственностью научных и технологических знаний; чрезмерное сокращение военно-промышленного комплекса, в котором сконцентрирована значительная часть российских высоких технологий.

Опыт других стран показывает, что для устойчивого развития России требуется развивать наукоемкий сектор экономики. Отличительной чертой наукоемких отраслей является высокая доля добавленной стоимости в производимых товарах и услугах. Развитие высокотехнологичных отраслей в России способно дать столь же позитивный импульс развитию экономики, который наблюдается в большинстве развитых стран.

Сосредоточенность на краткосрочных целях и игнорирование долгосрочных задач представляют собой серьезное препятствие для модернизации и инновационного развития российской экономики. Несмотря на эти неблагоприятные условия, России удается поддерживать приемлемый уровень инновационного развития, но она сталкивается с рядом непростых вызовов. Во-первых, наблюдается значительное сокращение в финансировании НИОКР, что не смогло не отразиться самым отрицательным образом на преемственности поколений в развитии науки и технологий. В 1990-х гг. Россия пережила беспрецедентное обесценивание человеческого капитала (знания и опыт исследователей, инженеров, квалифицированных специалистов) и увеличение разрыва между регионами в распределении общенационального человеческого капитала. И если валовой внутренний про-



818(см. огл. на стр.9)

дукт (ВВП) России в течение 1990-х гг. уменьшился почти на 50%, то снижение финансирования НИОКР за тот же период было еще более выраженным — на 80%.

Спад в российских обрабатывающих отраслях, связанных с высокими технологиями и НИОКР, объясняется главным образом тем, что значительная доля высокотехнологичной продукции приходилась на российский ВПК. С переходом к рыночной экономике военно-промышленный комплекс, выпускавший не только оборонную продукцию, но и технически сложные потребительские товары, пострадал сильнее любой другой отрасли экономики.

Потери, нанесенные российской экономикой в результате резкого снижения производства в ВПК, по оценкам большинства специалистов, очень велики. Приблизительные макроэкономические оценки общего снижения ВВП из-за сокращения оборонных расходов (эффект мультипликатора), указывают на то, что за период с 1991 по 2000 гг. общие потери ВВП составили около 400 млрд долл. (Макаров и Варшавский 2004а).

## Снижение спроса на результаты НИОКР и инновации

Преобразование экономической и политической систем страны привело к снижению спроса на НИОКР и инновации (см. табл. 20.1).

В период 2000–2008 гг. внутренние затраты на исследования и разработки увеличились в 1,62 раза в пересчете на постоянные цены. Однако данный прирост не в состоянии компенсировать существенное снижение внутренних расходов на НИОКР, произошедшее после 1990 г.

После 1999 г. в России наблюдается рост уровня расходов на НИОКР в расчете на душу населения. В 2008 г. он составил 164,9 долл. (по паритету покупательной способности, или ППС), оставаясь, однако, ниже соответствующих показателей по многим другим странам, включая бывшие прибалтийские республики СССР (см. табл. 20.2).

Главным источником спроса на НИОКР являются обрабатывающие производства, объемы которых также пережили значительное падение: в 2008 г. индекс про-



819(см. огл. на стр.9)

мышленного производства в обрабатывающих отраслях составил лишь 82,9% относительно уровня 1991 г. и резко снизился с начала кризиса до 70,3% в 2009 г. (см. табл. 20.3).

Основными источниками финансирования НИОКР в России остаются правительство — около 63%, включая средства вузов (2000 г. — 0,1%; 2003–2005 гг. — 0,2% ежегодно; 2008 г. — 0,3%) и собственные средства государственных научных учреждений (2000 г. — 13,4%; 2003 г. — 13,9%; 2005 г. — 14,0%; 2008 г. — 10,8%). Доля расходов организаций предпринимательского сектора сравнительно невелика: около 21% в 2008 г. (см. табл. 20.4).

Вместе с тем на организации предпринимательского сектора, включая частные и государственные компании, приходится около 63% расходов на НИОКР, в то время как доля государственного сектора составляет лишь 30,1%. Последний показатель включает РАН и прочие академии, на которые приходится около половины расходов государственного сектора НИОКР. Так, в 2003–2008 гг. на РАН приходилось 11–13% расходов на НИОКР (см. табл. 20.5).

К сожалению, российские сырьевые компании и государственные чиновники оказались не в состоянии понять, что устойчивое, основывающееся на инновациях развитие России возможно лишь при условии, что значительная часть выручки от экспорта сырьевых материалов будет инвестироваться в развитие науки и технологий (как, например, последние два десятилетия происходит в Норвегии). В настоящее время российские сырьевые компании преследуют краткосрочные цели. В относительных показателях их расходы на НИОКР в несколько раз ниже аналогичных расходов зарубежных компаний. Их основная инновационная деятельность заключается в приобретении зарубежных технологий и оборудования, что подрывает инновационное развитие России в долгосрочном плане. Так, в Газпроме наукоемкось составляет 0,15% бюджета (что в 2 и 1,5 раза ниже, чем в *Royal Dutch Shell* и *ENI* соответственно). В «Лукойле» данный показатель еще ниже и оценивается в 0,12% (2008 г.)[1]. Политика же правительства в об-

1. См.: http://www.i-russia.ru/media/files/41d2f559e1da18b18552.pdf



820(см. огл. на стр.9)

ласти инноваций не оказывает эффективной поддержки национальной инновационной системе (НИС).

ТАБЛИЦА 20.1.
Внутренние расходы на НИОКР в 1990–2008 годы

| | 1990 | 1992 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Внутренние расходы на НИОКР в % от ВВП* | 2,90 | 0,74 | 0,85 | 1,05 | 1,28 | 1,15 | 1,07 | 1,07 | 1,12 | 1,03 |
| Внутренние расходы на НИОКР в текущих ценах по ППС, (млрд. долл.)** | — | —8,063 | | —17,989 | 17,776 | 18,120 | 20,211 | 23,482 | | — |
| Рост внутренних расходов на НИОКР (1990 г. = 100%)*** | 100 | 21 | 18 | 24 | 35 | 34 | 33 | 36 | 41 | 40 |

* Данные Госкомстата и Росстата.
** Данные ОЭСР (2009 г.).
*** Оценка авторов публикации.

ТАБЛИЦА 20.2.
Относительный уровень расходов на НИОКР в расчете на душу населения (уровень России = 1), 2008 г.

| Страна | Расходы на НИОКР на душу населения | Страна | Расходы на НИОКР на душу населения |
|---|---|---|---|
| Болгария | 0,3 | | |
| Мексика | 0,3 | Испания | 2,6 |
| Украина | 0,4 | Словения | 2,8 |
| Аргентина | 0,4 | Ирландия | 3,6 |
| Румыния | 0,5 | Великобритания | 3,8 |
| ЮАР | 0,5 | Бельгия | 4,1 |
| Бразилия | 0,5 | Франция | 4,2 |
| Польша | 0,6 | Австралия | 4,3 |
| Словакия | 0,6 | Нидерланды | 4,4 |
| Китай | 0,6 | Канада | 4,4 |
| Турция | 0,6 | Южная Корея | 5,6 |
| Беларусь | 0,7 | Германия | 5,7 |
| Россия | 1,0 | Норвегия | 5,7 |
| Греция | 1,0 | Дания | 6,1 |
| Литва | 1,1 | Австрия | 6,2 |
| Венгрия | 1,2 | Япония | 7,1 |
| Латвия | 1,3 | Швейцария | 7,9 |
| Эстония | 1,5 | США | 7,9 |
| Новая Зеландия | 2,0 | Люксембург | 8,1 |
| Португалия | 2,1 | Финляндия | 8,1 |
| Италия | 2,2 | Сингапур | 8,3 |
| Чехия | 2,2 | Швеция | 8,4 |

Источник: Статистический сборник (2009).



821(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 20.3. Индекс (общий объем) промышленного производства в различных отраслях

| Отрасль | 1992 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Добыча полезных ископаемых | 88,2 | 70,7 | 74,3 | 99,1 | 101,8 | 105,2 | 105,6 | 105,0 |
| топливно-энергетических полезных ископаемых | 94,7 | 77,8 | 80,9 | 111,6 | 114,4 | 116,6 | 116,4 | |
| кроме топливно-энергетических полезных ископаемых | 71,1 | 52,3 | 60,0 | 62,1 | 63,7 | 64,7 | 65,7 | |
| Обрабатывающие производства | 81,8 | 47,5 | 51 | 69 | 74,7 | 82,5 | 82,9 | 70,3 |
| Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака | 80 | 50,2 | 54,5 | 75,2 | 80,5 | 85,4 | 86,3 | |
| Текстильное и швейное производство | 71,9 | 22 | 23,4 | 24,8 | 27,8 | 27,4 | 26,2 | |
| Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви | 78 | 20,8 | 15,5 | 21,8 | 26,6 | 26,6 | 27,1 | |
| Обработка и производство древесины и изделий из дерева | 78,7 | 40,8 | 37,5 | 48,6 | 50,3 | 53,4 | 54,1 | |
| Целлюлозно-бумажное производство целлюлозы; издательская и полиграфическая деятельность | 88 | 62,7 | 81,2 | 108,7 | 116,3 | 126,9 | 127,9 | |
| Производство кокса, продуктов нефтепереработки и ядерного топлива | 82,8 | 62,2 | 60,1 | 70,6 | 75,6 | 77,8 | 79,9 | |
| Производство химической продукции и искусственных волокон | 79 | 54,7 | 69,8 | 82 | 85,9 | 91,1 | 87,3 | |
| Производство резиновых и пластмассовых изделий | 79,5 | 38,4 | 52,5 | 74,4 | 90,5 | 110,5 | 124,3 | |
| Производство неметаллических минеральных продуктов | 80,9 | 46,9 | 40,3 | 51,6 | 56,7 | 65,8 | 65,2 | |
| Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий | 82,3 | 57,6 | 66,8 | 87,6 | 96,2 | 98,2 | 98 | |
| Производство машин и оборудования | 84,4 | 38,1 | 32,3 | 45,1 | 49,3 | 58,7 | 61 | |
| Производство электрического, электронного и оптического оборудования | 79,8 | 37,3 | 45,3 | 116,3 | 135,3 | 151,3 | 139,3 | |
| Производство транспортных средств и оборудования | 85,3 | 45 | 53,1 | 52,7 | 52,7 | 63,2 | 69,2 | |
| Прочие обрабатывающие производства | 91,2 | 60,7 | 60,4 | 90,4 | 101,4 | 106,6 | 111,5 | |
| Производство и распределение электроэнергии, газа, воды | 95,3 | 80,2 | 76,9 | 86,1 | 89,0 | 88,5 | 89,0 | 85,6 |

Примечание: Уровень 1991 г. = 100%



822(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 20.4.
Внутренние расходы на НИОКР по источникам финансирования, 2008 г.

| Источник финансирования | % |
|---|---|
| Средства бюджетов всех уровней | 63,1 |
| Внебюджетные фонды | 1,5 |
| Организации предпринимательского сектора | 20,9 |
| Организации высшего и профессионального образования | 0,1 |
| Частные некоммерческие организации | 0,2 |
| Средства иностранных источников | 5,9 |
| Собственные средства научных организаций | 8,3 |
| Всего | 100 |

ТАБЛИЦА 20.5.
Внутренние расходы на НИОКР (%) по секторам деятельности

| Сектор | 2000 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Государственный сектор | 24,4 | 25,3 | 26,1 | 27,0 | 29,1 | 30,1 |
| Российская академия наук | 9,7 | 11,0 | 11,2 | 11,8 | 11,9 | 13,0 |
| Российская академия сельскохозяйственных наук | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,7 |
| Российская академия медицинских наук | 0,7 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Предпринимательский сектор | 70,8 | 68,4 | 68,0 | 66,6 | 64,2 | 62,9 |
| Сектор высшего и профессионального образования | 4,5 | 6,1 | 5,8 | 6,1 | 6,3 | 6,7 |
| Сектор некоммерческих организаций | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

## Снижение числа занятых в сфере НИОКР

На фоне данной картины произошло и падение заработной платы исследователей, инженеров и техников. Низкая заработная плата высококвалифицированных специалистов в сферах образования, науки и здравоохранения — один из основных факторов гигантского неравенства доходов различных категорий населения в России — также играет основную роль в нежелании молодежи идти работать в ключевые отрасли экономики знаний.



823(см. огл. на стр.9)

Это особенно очевидно для городов и регионов с высокой концентрацией научно-исследовательских учреждений (Москва, Московская область и Санкт-Петербург). Статистические данные по Москве показывают, что уровень средней заработной платы в сфере НИОКР превышает прожиточный минимум всего в три раза (см. табл. 20.6).

Заработная плата в ряде других отраслей московской экономики (прежде всего — в финансовом секторе) в несколько раз выше заработной платы в сферах НИОКР и образования. Само собой разумеется, что молодежь не испытывает желания работать в экономике знаний. Число занятых в сфере НИОКР продолжает снижаться: в 2008 г. оно снизилось до 49,7% относительно уровня 1992 г., а число исследователей снизилось еще значительнее — до 46,7% (см. табл. 20.7).

Согласно официальной статистике, после снятия ограничений на выезд за рубеж в период с 1989 по 2004 гг. из России эмигрировало около 25000 ученых (по независимым оценкам, это число составило 80000 человек; UNESCO 2010). При этом многие из оставшихся в России ушли из науки вследствие того, что уровень заработной платы не позволял содержать семью.

После 2000 г. правительство начало повышать заработную плату научно-исследовательских работников. И хотя она теперь выше средней заработной платы по стране, в большинстве регионов она ниже средней зарплаты по региону. Данный парадокс объясняется высоким уровнем заработной платы в Москве по сравнению со средней зарплатой в других регионах. При этом в 2010 г. заработная плата в сфере НИОКР Москвы была ниже средней заработной платы (86%) по городу.

## Проблема преемственности знаний между поколениями

В 2008 г. исследователи в возрасте старше пятидесяти лет составляли 51,5% от общего числа данной категории работников в стране, в том числе 61,4% кандидатов наук и 87,8% докторов наук. Возрастная структура научно-исследовательских работников представляет собой угрозу



824(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 20.6.
Средняя месячная заработная плата в Москве, 2005–2009 гг.

| | Средняя заработная плата (в рублях) | | | В процентном соотношении к заработной плате в финансовых организациях | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1/1/2007 | 1/1/2008 | 1/1/2009 | 1/1/2007 | 1/1/2008 | 1/1/2009 |
| Среднемесячная заработная плата занятых | 31872 | 42170 | 50068 | 0,48 | 0,57 | 0,51 |
| Финансовые организации | 66729 | 73440 | 98464 | 1 | 1 | 1 |
| Телекоммуникации | 34871 | 55261 | 51968 | 0,52 | 0,75 | 0,53 |
| Оптовая и розничная торговля | 31038 | 38601 | 43554 | 0,47 | 0,53 | 0,44 |
| НИОКР | 28330 | 37458 | 46711 | 0,42 | 0,51 | 0,47 |
| Строительство | 29726 | 39168 | 42851 | 0,45 | 0,53 | 0,44 |
| Здравоохранение и социальное обслуживание | 24127 | 31980 | 42549 | 0,36 | 0,44 | 0,43 |
| Образование | 21456 | 28181 | 38545 | 0,32 | 0,38 | 0,39 |
| Обрабатывающая промышленность | 23334 | 34395 | 35036 | 0,35 | 0,47 | 0,36 |

Источник: Оценка на основе данных Мосгорстата.

ТАБЛИЦА 20.7.
Занятые в сфере НИОКР (номинальная численность), 1992–2008 гг.

| | 1992 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Занятые в сфере НИОКР | 1532618 | 1061044 | 887729 | 813207 | 807066 | 801135 | 761252 |
| Включая исследователей | 804043 | 518690 | 425954 | 391121 | 388939 | 392849 | 375804 |
| Занятые в сфере НИОКР в расчете на 100000 человек населения | 103 | 71 | 60 | 57 | 57 | 56 | 54 |
| Исследователи в расчете на 100000 человек населения | 54 | 35 | 29 | 27 | 27 | 28 | 26 |



825(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 20.8.
Распределение исследователей по возрастным группам, в 2000 и 2008 гг.

| | Сфера НИОКР в целом | | | Академии | | | РАН | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Исследователи, в том числе | | | Исследователи, в том числе | | | Исследователи, в том числе | | |
| | | Доктора наук | Кандидаты наук | | Доктора наук | Кандидаты наук | | Доктора наук | Кандидаты наук |
| 2000 г. | | | | | | | | | |
| В возрасте до 29 лет (включительно) | 10,6 | 0,1 | 2,7 | 10 | 0 | 3,7 | 10,2 | 0 | 3,9 |
| 30–39 лет | 15,6 | 1,8 | 12,4 | 17,5 | 1,7 | 16,7 | 17,3 | 1,5 | 16,7 |
| 40–49 лет | 26,1 | 14,1 | 25,1 | 25,7 | 15,3 | 29,5 | 25,5 | 15 | 29,9 |
| 50–59 лет | 26,9 | 27,9 | 29,2 | 24,2 | 28,2 | 27,2 | 24,5 | 28,5 | 27,5 |
| 60 лет и старше | 20,7 | 56,2 | 30,5 | 22,6 | 54,7 | 22,9 | 22,5 | 55 | 22 |
| Итого | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2008 г. | | | | | | | | | |
| В возрасте до 29 лет (включительно) | 17,6 | 0,1 | 4,8 | 13,7 | 0,1 | 6,2 | 13,5 | 0 | 6,3 |
| 30–39 лет | 14,2 | 1,8 | 16,8 | 15,5 | 1,6 | 20,1 | 14,8 | 1,3 | 19,7 |
| 40–49 лет | 16,7 | 10,3 | 16,9 | 16,1 | 10,1 | 18,6 | 15,5 | 8,6 | 18,4 |
| 50–59 лет | 26,3 | 28,4 | 26,1 | 24,2 | 28,4 | 24,9 | 24,1 | 28,2 | 25,1 |
| 60 лет и старше | 25,2 | 59,4 | 35,3 | 30,4 | 59,8 | 30,2 | 32 | 61,9 | 30,5 |
| Итого | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

для преемственности знаний в российской науке, а в конечном счете замедляет переход к экономике знаний.

Анализ возрастного распределения исследователей в академических и исследовательских институтах и сравнение его с возрастной структурой данной категории работников в сфере НИОКР в целом показывает, что в переходный период академии оказались более привлекательным местом работы для молодых ученых и исследователей. Так, в 2008 г. доля кандидатов наук в возрасте до 40 лет составляла 26,3% для всех академий



826(см. огл. на стр.9)

и 26,0% для РАН, а для сферы НИОКР в целом — 21,6% (см. табл. 20.8).

Ключевая проблема преемственности знаний эффективно не решается. Ее сложность подчеркивается тем, что частичные решения, предлагаемые государственными органами, представителями крупного бизнеса и различными специалистами, неадекватны.

## Государственная научно-техническая и инновационная политика

Любые попытки создания структур и механизмов, приспособленных к рыночным условиям, обречены на неудачу в условиях отсутствия соответствующего финансирования, четкой государственной научно-технической и инновационной политики, а также социально-экономической политики в целом. В подобных условиях становятся бессмысленными любые призывы сконцентрировать усилия и ресурсы в приоритетных областях НИОКР.

Очевидно, что ресурсы страны ограниченны. И все же России непременным образом требуется использовать потенциальную прибыль от разработки своих природных ресурсов (выплата роялти за право добычи минеральных ресурсов) и прочие средства для увеличения финансирования НИОКР. Можно было бы позаимствовать и практику эпохи Петра I, когда создание Петербургской академии наук финансировалось за счет таможенных и лицензионных сборов. В современных условиях подобная практика могла бы заключаться в выделении определенной доли дохода от экспорта сырьевых товаров (нефть, газ, уголь, черные и цветные металлы, химические материалы, лес, алмазы и т.д.) на поддержку сферы НИОКР.

### Государственные академии

История российского академического сектора насчитывает почти 300 лет. Кроме РАН, в него входят Российская академия медицинских наук (РАМН), Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская



827(см. огл. на стр.9)

академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук и Российская академия художеств.

Значительное сокращение спроса на результаты прикладных НИОКР привело к упадку российской сферы НИОКР, а также увеличению доли и, соответственно, роли академий. В период 1990–2008 гг. доля занятых НИОКР в академиях выросла в 1,8 раза (с 9,9% до 18,1%). Принимая во внимание тот факт, что в академиях заняты более 56% докторов наук и 43% кандидатов наук российской сферы НИОКР, они представляют собой ключевой сектор российской науки (см. табл. 20.9).

Следует отметить, что доля исследователей академического сектора, работающих в регионах Сибири и Дальнего Востока, в общем числе исследователей этих регионов превышает аналогичный показатель в целом по стране. Этот факт наглядно демонстрирует важность академических учреждений в развитии российских регионов и преодолении региональных различий.

## Исследовательские университеты

Российское правительство выступило с целым рядом программ, направленных на стимулирование научно-исследовательской деятельности в российских университетах, находящихся вне системы РАН. В дополнение к трем видам учреждений высшего образования (университет, академия и институт) в 2008–2009 гг. правительством были учреждены федеральные университеты, что преследовало собою цель создания образовательных центров на макрорегиональном уровне. В соответствии с данными ЮНЕСКО (UNESCO 2010) число докторов наук в государственных университетах превысило 42000 человек. Приведенная цифра включает лиц, занятых на частичной основе, а также сотрудников академий и работников отраслей.

Академический сектор науки мотивирован на передачу знаний от старших поколений ученых своим молодым коллегам. Так, в Московском государственном университете им. Ломоносова почти 53% курсов лекций были разработаны учеными РАН в конце 1990-х и начале 2000-х гг. (Макаров и Варшавский 2001). Напри-



828(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 20.9.
Исследователи с учеными степенями, включая сотрудников академических институтов

| | Исследователи | | Доктора наук | | Кандидаты наук | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2008 | 2000 | 2008 | 2000 | 2008 |
| Всего (%) в сфере НИОКР, в том числе | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Российская академия наук | 14,5 | 14,5 | 42,8 | 41,2 | 30,8 | 31,0 |
| Российская академия сельскохозяйственных наук (%) | 3,0 | 3,6 | 5,3 | 6,2 | 5,7 | 6,7 |
| Российская академия медицинских наук (%) | 1,7 | 2,1 | 7,4 | 7,8 | 4,3 | 4,9 |
| Прочие академии (%) | 0,3 | 0,4 | 1,1 | 1,0 | 0,8 | 0,8 |
| Все академии | 19,5 | 20,6 | 56,6 | 56,3 | 41,6 | 43,3 |

мер, шесть из семи преподавателей, читающих междисциплинарный курс «Молекулярная физиология», являются сотрудниками академий (РАН и РАМН); среди преподавателей, ведущих лекционный курс «Современные проблемы нанотехнологий», тринадцать из двадцати трех лекторов представляют РАН (Markusova et al. 2009), и т.д.

Одна из проблем российского образования состоит в быстром росте числа кандидатов наук, что является свидетельством снижения требований к диссертациям. То, что развитие исследовательских университетов, призванных конкурировать в РАН, способно принести пользу российской науке, не очевидно. Может оказаться, что, как указывает Лига европейских исследовательских университетов (объединение двадцати двух наиболее выдающихся европейских научно-исследовательских университетов), «научно-исследовательская работа, возможно, становится врагом высшего образования, а не его дополнением» и что университет нельзя рассматривать в качестве «супермаркета, продающего типовые изделия, пользующиеся популярностью в текущий момент» (Boulton 2010). Для данных утверждений находятся, конечно, и контраргументы.



829(см. огл. на стр.9)

## Продуктивность российских ученых

В большинстве случаев эффективность фундаментальных научно-исследовательских работ, проводимых в России, оценивается с помощью количества публикаций в признанных международных научных журналах или показателей цитирования. В качестве альтернативы можно оценивать эффективность сферы НИОКР в сравнении с другими странами, используя метод, разработанный в Центральном экономико-математическом институте РАН, основывающийся на оценке числа опубликованных статей, приходящихся на 1 млн. долл. расходов на НИОКР по ППС. Результаты расчетов приведены в табл. 20.10. Приведенные данные показывают, что, несмотря на экономические трудности, в том, что касается числа публикаций, деятельность российских исследователей характеризуется высоким уровнем эффективности. При этом, как и следует ожидать, показатели цитирования их работ более скромны.

## Достижения в области науки и высоких технологий

Развал Советского Союза явился шоком для России, однако страна возвращается на утраченные позиции. Несмотря на экономический кризис 90-х и замедленное восстановление экономики, российская наука добилась целого ряда успехов международного значения. Вот несколько подобных примеров.

Компания «НТ-МДТ» является лидером в области технологий атомно-силовой и сканирующей зондовой микроскопии (АСМ и СЗМ) и насчитывает двадцатилетнюю историю создания приборов для нанотехнологических исследований. Компанией созданы пять серий продукции, разработано не выпускающееся более нигде в мире оборудование, открыто четыре зарубежных коммерческих представительства (в США, Нидерландах, Ирландии и Китае) и организована международная дистрибьюторская сеть. Оборудование компании «НТ-МДТ» было поставлено в более чем 1000 всемирно известных научно-исследовательских центров и ла-



830(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 20.10.
Среднегодовое число статей и цитирования в расчете на 1 млн долл. расходов на НИОКР по ППС, 1996–2005 и 2005–2009 гг.

| Страна | Среднегодовое число статей в расчете на 1 млн долл. расходов на НИОКР 1996–2005 гг. | Среднегодовое число статей в расчете на 1 млн долл. расходов на НИОКР 2005–2009 гг. | Среднегодовое число цитирований в расчете на 1 млн долл. расходов на НИОКР 1996–2005 гг. | Среднегодовое число цитирований в расчете на 1 млн. долл. расходов на НИОКР 2005-2009 гг. |
|---|---|---|---|---|
| Канада | 1,91 | 2,02 | 20,22 | 12,31 |
| Китай | 0,37 | 0,87 | 1,29 | 2,67 |
| Франция | 1,27 | 1,32 | 12,16 | 7,70 |
| Германия | 1,19 | 1,10 | 11,93 | 7,02 |
| Италия | 1,95 | 2,05 | 17,70 | 11,76 |
| Япония | 0,66 | 0,53 | 5,22 | 2,50 |
| Великобритания | 2,28 | 2,17 | 25,55 | 14,63 |
| США | 0,88 | 0,84 | 11,31 | 5,98 |
| Страны ОЭСР | 1,19 | 0,85 | 12,58 | 4,70 |
| Россия | 1,66 | 0,98 | 5,81 | 2,37 |
| Национальный научно-исследовательский центр, Франция | 1,69 | — | 18,5 | — |
| РАН | 7,07 | — | 26,9 | — |

Источник: На основе данных *Web of Science*; см. также: Markusova et al. (2009) и Варшавский и Маркусова (2006).

бораторий. Ее приборы были использованы при проведении многочисленных революционных исследований и открытий[2]. «НТ-МДТ» является второй в мире компанией-производителем оборудования АСМ и СЗМ. Ее доля на международном рынке составляет 14%[3].

2. См.: http://www.ntmdt.com.

3. «НТ-МДТ» была признана в 2009 г. наиболее динамично развивающейся компанией на рынке СЗМ; «НТ-МДТ», 25 января 2010 г. http://www.ntmdt.com/press-releases/view/159046. См.: Future Market 2009, http://www.futuremarketsinc.com.



831(см. огл. на стр.9)

В 2006 г. прибор NTEGRA *Spectra*[4] стал лауреатом премии *R&D 100 Award*, одной из самых престижных международных премий в области аналитических приборов. Данный прибор был выбран независимой экспертной комиссией и редакцией журнала *R&D Magazine* в качестве одного из ста наиболее значимых в технологическом плане коммерческих изделий. Приборы данной серии используются в Институте передового приборостроения и биотехнологий Общества Фраунгофера (Германия), Имперского колледжа Лондона (Великобритания) и Колледжа Тринити (Ирландия). В 2009 г. прибор SOLVER NEXT[5] также получил премию *R&D 100 Award*. Новаторская архитектура прибора позволила SOLVER NEXT стать первым коммерческим сканирующим зондовым микроскопом, сочетающим функции АСМ и сканирующей туннельной микроскопии. Прибор отвечает функциональным и ценовым потребностям университетских лабораторий и повседневного промышленного применения. SOLVER NEXT имеет более сорока настраиваемых многоцелевых контрольно-измерительных режимов и не требует специальной подготовки пользователя, как в случае с большинством сканирующих зондовых приборов. Управление прибором, включая загрузку образцов, может осуществляться дистанционно, что делает его идеальным средством для телемикроскопии, а также при использовании в опасных для здоровья человека условиях, таких, как ядерные объекты.

Карло Коппом, старшим сотрудником Американского института аэронавтики и астронавтики, была проведена сравнительная оценка российских технологий, используемых в истребителях и сопутствующих системах (Корр 2008). Он отмечает, что «впервые после окончания холодной войны российская военная авиапромышленность испытывает подъем, выполняя постоянные крупные заказы на изготовление сотен современных боевых самолетов, в первую очередь для клиентов из стран Азии». Он приходит к следующему заключению: предположение о том, что современные российские истребители уступают в технологиях, показателях и общих возможностях американской и европейской технике, не соответствует действительности и основывает-

4. Подробнее см.: http://www.ntmdt.com/device/ntegra-spectra.
5. Подробнее см.: http://www.ntmdt.com/device/solver-next.



832(см. огл. на стр.9)

ся на мнении о российских технологиях, которое утратило свою актуальность еще лет десять тому назад. Презрение, выказываемое в отношении авиасимулятора «Су-27 Фланкер» многими высокопоставленными чиновниками, представляющими военный истеблишмент стран Запада, указывает на их незнание и непонимание того, насколько далеко русские продвинулись в глобализированной экономике высоких технологий после 1991 г.

Российской академией наук был создан самый мощный суперкомпьютер производительностью 100 терафлопс (триллион операций с плавающей запятой в секунду), предназначенный для решения задач по аэродинамике, гидродинамике, разведке и добыче углеводородных ресурсов. Ученым Института прикладной математики им. Келдыша Российской академии наук удалось добиться этого путем совмещения традиционных процессоров с графическими модулями. Им также удалось определить эффективные способы использования систем с десятками тысяч компьютерных ядер и разработать новые алгоритмы, позволившие создать новый тип суперкомпьютера. Следует отметить, что создание суперкомпьютера обошлось государству в 65 млн руб. (около 2 млн долл.).[6]

Объединенный институт ядерных исследований (ОИЯИ) в г. Дубна Московской области — международный центр ядерных наук с 5500 служащими и 1200 исследователями (представляющими восемнадцать стран — членов ОИЯИ), 1000 из которых имеют ученые степени. Именно здесь в 1999–2005 гг. удалось синтезировать элементы 114, 116, 118, 115 и 113, а в 2010 г. — элемент 117 (в общей сложности в институте было отрыто девять сверхтяжелых элементов: резерфордий в 1964 г.; сиборгий в 1974 г.; борий в 1976 г.; унунквадий в 1999 г.; ливерморий в 2001 г.; унунтрий в 2004 г.; унунпентий в 2004 г.; унуноктий в 2006 г.; унунсептий в 2010 г.), а в 2006 г. был разработан принцип химического определения элемента 112. В настоящее время в институте проводится модернизация имеющихся объектов и строительство новых.

Ученые наукограда Протвино работают над менее масштабными проектами и сотрудничают с Ев-

6. См.: http://www.bybanner.com/article/17811.html.



833(см. огл. на стр.9)

ропейским центром ядерных исследований, а также с Брукхейвенской национальной лабораторией и Национальной ускорительной лабораторией им. Ферми (обе — США), хотя строительство гигантского ускорителя частиц в Институте физики высоких энергий остается незавершенным.

Последний пример — Нобелевская премия по физике за 2010 г, присужденная выходцам из России Константину Новоселову и Андрею Гейму за революционные эксперименты с двумерным материалом, известным как графен. Оба начинали свою научную карьеру в Институте проблем технологии микроэлектроники и особочистых материалов РАН в Черноголовке и продолжают сотрудничать с учеными этого института.

## Факторы, влияющие на инновационную деятельность в России

Несмотря на часто высказываемое мнение о полном разрушении национальной инновационной системы (НИС) в России, центральные элементы этой системы по-прежнему функционируют, хотя и в гораздо меньших масштабах.

Специалистами Корпорации RAND была проведена оценка возможностей двадцати девяти отобранных для исследования стран по разработке шестнадцати приоритетных технологий. К первой группе были отнесены страны, способные разработать от четырнадцати до шестнадцати технологий (Австралия, Канада, Германия, Израиль, Япония, Южная Корея и США). Ко второй — страны, способные разработать от десяти до двенадцати технологий (Китай, Индия, Польша и Россия). Согласно оценкам авторов число преград в странах второй группы (несмотря на значительные научно-технологические возможности) «немного превзойдет число движущих сил, что затруднит внедрение и развитие полного спектра возможных технологий».[7]

---

7. См.: "U.S. Competitiveness in Science and Technology", RAND Corporation, публикация доступна по адресу: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG674.pdf.



834(см. огл. на стр.9)

> Что касается ситуации в России, то политическая нестабильность и экономические трудности первого десятилетия после распада Советского Союза нанесли дальнейший урон и так уже разрушенным инфраструктуре и институтам. За последние годы российская экономика смогла выйти из глубокого спада главным образом за счет растущих цен на нефть; при этом не ясно, были ли доходы от нее инвестированы в модернизацию существующей инфраструктуры и укрепление институционального и кадрового потенциала в науке, здравоохранении или системе государственного управления. Отъезд — в поисках лучшей жизни за рубежом — российских ученых, инженеров и других специалистов, наблюдавшийся в 1990-е гг. и продолжающийся до сих пор, также поднимает серьезные вопросы относительно будущего российского научно-технологического потенциала. Остающиеся часто вынуждены мириться с невысокой зарплатой... и разрушающимися лабораториями и пустыми библиотеками или же искать более высокооплачиваемую работу. Таким образом, несмотря на наличие у России значительных научных активов, она не может сравниться с Японией, США и другими наиболее развитыми в научном плане странами. Более того, если России не удастся остановить упадок своей научно-технологической сферы и вдохнуть в нее новую жизнь за счет увеличения финансирования и смены приоритетов, такие быстро развивающиеся государства, как Китай и Индия, вскоре обгонят Россию по своему научно-технологическому потенциалу (Silberglitt et al. 2006).

Наблюдаемые в настоящее время тенденции способствуют снижению инновационной активности в России прежде всего из-за внешних условий для российской НИС, отсутствия долгосрочного спроса на отечественные инновации, а также нерешенной проблемы преемственности знаний. Рост ключевых экономических показателей в период после 1999 г. был недостаточным, а после 2008 г. произошло их снижение.

Основными проблемами являются: крайне низкий уровень финансирования сферы НИОКР и капитальных инвестиций, по-прежнему уступающий в 2,5 раза показателям 1990 г.; недостаточные объемы промышленного производства (в 2009 г. объемы производства в обрабатывающей промышленности составляли 70,3% относительно показателей 1991 г. (см. табл. 20.2); значительная недооценка человеческого капитала; ускоряющееся сокращение числа занятых в сфере НИОКР (на 1,11% в год в 2000–2004 гг. и 2,18% в 2005–2008 гг.) и исследовате-



835(см. огл. на стр.9)

лей (1,18% и 1,32% соответственно), представляющее собой главную угрозу НИС из-за невосполнимости потери значительных объемов неотделимых знаний.

Одним из главных факторов, замедляющих инновационную деятельность, является, в частности, увеличивающееся неравенство доходов. Уместно вспомнить слова Т. Веблена, который высказался о негативном влиянии значительного неравенства в уровне доходов населения на инновационную деятельность следующим образом:

> Скопление богатства на верхних ступенях социально-денежной лестницы предполагает лишения на более низких ступенях. Хотя это утверждение банально, но значительные лишения среди массы народа, где бы это ни имело место, являются серьезным препятствием нововведению... Институт праздного класса задерживает развитие общества непосредственно (1) по инерции, свойственной самому классу; (2) собственным примером давая установку на демонстративное расточительство и консервативность; а также косвенно (3) через посредство той системы неравного распределения благосостояния и средств к существованию, на которой покоится сам институт (Веблен 1984, 212–213).

Необходимо отметить, что некоторые представители высших уровней управления, деятельность которых непосредственным образом связана со сферой инноваций и ее развитием, начинают понимать (хотя и со значительным опозданием) серьезность проблем, связанных с НИС. Часто высказывается мнение, что чрезмерная увлеченность приватизацией наиболее перспективных предприятий заканчивается выводом огромных денежных средств за рубеж, нежеланием владельцев инвестировать в долгосрочное развитие и, в конце концов, исчезновением многих компаний.

Меры, которые необходимо предпринять, очевидны: существенное повышение финансирования сферы НИОКР, образования и сектора информационных технологий; формирование условий, адекватных долгосрочным целям развития НИС; значительное сокращение неравенства доходов и т.п. Данные меры были предложены ведущими российскими экономистами (Макаров и Варшавский 2004а). Таким образом, поскольку Россия обладает ресурсами, необходимыми для



836(см. огл. на стр.9)

инновационного развития, ей требуются особые пути решения проблемы, отличающиеся от тех, что применяются в других странах.

В то же время выдвигается большое число недостаточно обоснованных предложений по реформированию сферы НИОКР, системы образования и НИС в целом. При этом предложения многих зарубежных и некоторых российских экспертов грешат чрезмерным вниманием к второстепенным факторам.

Некоторые специалисты полагают, что сфера науки и технологий по-прежнему представляет собой громоздкую систему, основанную на советской модели, управление и финансирование которой осуществляются централизованно (доля государственного финансирования внутренних расходов на НИОКР в 2008 г. составила 63,1%). Однако примерно такая же доля государственного финансирования была свойственна Соединенным Штатам в 1960-е гг. Более того, уровень внутренних расходов на НИОКР не достиг еще и половины уровня 1990 г.

К предложению о развитии вузовского сектора сферы НИОКР требуется подойти с чрезвычайной осторожностью, поскольку данное направление находится на этапе становления и ожидать от него желаемых результатов раньше, чем через много лет, не стоит.

Здесь следует обратиться к выводам, которые были сделаны на основании опроса, проведенного в мае 2010 г. компанией *PricewaterhouseCoopers*, Российской экономической школой, Российской венчурной компанией и Корпорацией РОСНАНО с целью оценки уровня инновационной активности в крупных корпорациях (Инновационная активность крупного бизнеса в России 2010). Результаты опроса, в котором приняли участие сотрудники 100 крупных компаний, работающих на территории России, оказались следующими: 39% респондентов ответили, что в 2008–2010 гг. их компаниями были выпущены новые изделия, 73% — что были применены новые технологии, а 66% — что были применены новые бизнес-процессы. Респондентами было высказано мнение (14%, 17% и 18% соответственно), что данные изделия, технологии и процессы оказались новыми и для мировых рынков в целом. При этом респон-



837(см. огл. на стр.9)

денты (26%, 27% и 35% соответственно) признали, что их инновационные изделия, технологии и бизнес-процессы оказались инновационными лишь для их компаний. В результате авторы опроса приходили к выводу, что «адаптация существующих инновационных изделий, технологий и процессов составляет значительный сегмент корпоративных инноваций в России».

Опрос показал, что частные компании выпустили в 4 раза больше инновационных продуктов и в 1,3 раза больше инновационных технологий, чем государственные. Однако в том, что касается внедрения новых бизнес-процессов, то впереди с отрывом в 7% оказались государственные компании. При этом относительно компаний со смешанным участием, где доля государства составляет более 50%, но менее 100%, инновационное преимущество частных компаний не столь очевидно. Число инновационных изделий в частных компаниях превышает аналогичный показатель для компаний со смешанным участием в 4 раза, однако в случае с инновационными технологиями и бизнес-процессами наблюдается противоположная картина: частные компании отстают на 27% и 14% соответственно. Данные результаты можно рассматривать в качестве аргумента в пользу мнения о том, что частные компании преследуют главным образом краткосрочные цели.

87% компаний обычно финансируют инновации из собственных фондов, и только 18% используют средства, выделяемые Российской венчурной компанией и корпорацией РОСНАНО, и лишь 10% средств приходится на зарубежные инвестиции. Именно поэтому основными препятствиями для инновационной деятельности, по мнению крупных компаний, являются «трудности в привлечении средств на инновационные проекты» и «чрезмерная бюрократизированность». Само собой разумеется, что для малых и средних предприятий проблема привлечения необходимого финансирования стоит гораздо острее.

Хотя предложенный перечень возможных мер был достаточно небольшим и не отражал всю широту спектра проблем, свойственных российской инновационной системе (так, авторы опроса объединили исследовательские организации университетов с дру-



838(см. огл. на стр.9)

гими научно-исследовательскими организациями, хотя в России НИОКР для крупных компаний, как правило, проводятся в научно-исследовательских организациях, а не университетах), результаты опроса демонстрируют, что главные пути активизации инновационной деятельности состоят в увеличении государственного финансирования НИОКР, льготном налогообложении инновационных компаний (освобождение от уплаты налогов для расходов, связанных с НИОКР, временное освобождение от уплаты налога для инновационных проектов и т.п.) и повышении качества высшего образования. Инвестирование в инфраструктуру инновационной системы (промышленные парки, бизнес-инкубаторы) и в венчурные фонды, а также вступление во Всемирную торговую организацию представлялись менее важными.

## Ключевые условия повышения инновационной активности и основные направления политики

В наиболее развитых странах общество начинает понимать, что для решения многих социально-экономических проблем ключевым является сектор знаний. Поток проблем разнообразен и интенсивен, поэтому организация сектора знаний, отвечающая этому вызову, должна быть гибкой, динамичной и экономически эффективной. В настоящее время для России также важно изменение массового сознания. Необходимо понять, что «богатство в мозгах, а не в недрах», а сектор знаний должен получать соответствующую компенсацию за решение проблем. Крупные компании должны научиться патронировать и создавать малые компании и предприятия (включая аутсорсинг, венчурное финансирование и т.д.). Государство должно создать благоприятную правовую (защита автора, конструктора, консультанта, преподавателя, ученого), организационную и экономическую (налоговые льготы для инвесторов в знания) среду.

Для России важно вырастить и воспитать инновационных менеджеров, развить институциональную среду для поиска, оценки и мониторинга перспективных проектов. Для перехода к экономике, основанной на знани-



839(см. огл. на стр.9)

ях, государственные программы должны включать следующие мероприятия (Макаров и Варшавский 2004б):

- стимулирующее налогообложение для высокотехнологичного бизнеса, поддержка и льготные условия предприятиям, занимающимся высокими технологиями;
- система стимулов для привлечения инвестиций в экономику знаний, создание механизма для капиталовложений с высокими рисками;
- поддержка экспорта наукоемкой продукции и услуг (гарантии, страхование и пр.);
- защита малого бизнеса;
- разработка краткосрочного и долгосрочного планов развития экономики знаний;
- гарантированное финансирование фундаментальных исследований;
- необходимые условия для развития общественного образования и информационной деятельности;
- система поощрения инноваторов посредством целевого выделения средств;
- система законоположений, способствующих защите авторских прав с одной стороны и распространению новых знаний и расширению социальных эффектов — с другой и т.п. (в частности, необходимо внести поправки в законодательство по интеллектуальной собственности, защищающие интересы автора, изобретателя, ученого, конструктора).

Особое внимание должно быть уделено поддержке и достойной оценке обществом достижений российских ученых, исследователей, инженеров и специалистов, а также научно-исследовательских, проектных и конструкторских организаций, в целом научно-технического потенциала страны. (Репутация играла большую роль уже в эпоху Возрождения, когда ученые награждались титулами, обеспечивавшими им соответствующий социальный статус).

Очевидно, в движении к обществу, основанному на знаниях, важная роль должна принадлежать РАН. При этом необходимо понимать, что повышение роли и гарантированное базовое финансирование для РАН — это признание ее репутации, а не оплата госзаказа.



840(см. огл. на стр.9)

Для развития российской науки требуются

- сохранение широкого фронта направлений научных исследований (из-за огромных географических размеров и протяженности границ, большой численности населения, значительных масштабов экономики, высокого уровня научно-технического потенциала России, ее геополитического положения);
- обеспечение преемственности научных знаний за счет одновременной поддержки как молодых, так и зрелых высококвалифицированных ученых;
- соблюдение важнейших нормативов финансирования (доля общих затрат на науку относительно ВВП, соотношение заработной платы занятых НИОКР и средней зарплаты в экономике для молодых исследователей и др.);
- стимулирование приоритетных направлений исследований и разработок в соответствии с принципами, используемыми в наиболее развитых странах и основанными на изменении не абсолютных объемов, а удельных весов выделяемых финансовых ресурсов с целью сохранения научного потенциала на направлениях не приоритетных, но необходимых для развития научной среды в стране;
- существенная федеральная поддержка науки России, так как в условиях переходного периода в России необходимы будут, очевидно, еще в течение пяти-семи лет значительные государственные ассигнования в отраслевой сектор науки;
- специальные законодательные акты, предусматривающие дополнительные ассигнования на науку в наукоемких городах и регионах;
- переработка налогового кодекса с целью расширения направлений государственной поддержки науки;
- укрепление информационной базы науки;
- многое другое, учитывающее долгосрочные тенденции развития сферы исследований и разработок.

Долгосрочные изменения качественной составляющей экономического роста России (приоритет, отдаваемый не сырьевым ресурсам, а знаниям) должны учитываться в программах реформ и перехода на траекторию устойчивого развития.



841(см. огл. на стр.9)

Необходимо принимать внимание и новые тенденции развития, связанные с переходом к экономике знаний и типичные в настоящее время для ведущих стран мира. На данном этапе роль экономики знаний становится определяющим фактором стабильного экономического роста. Россия обладает соответствующим потенциалом, чтобы переключиться на новый тип экономического развития.

Анализ зарубежного опыта показывает, что для успешного развития экономики, основанной на знаниях, необходимы разработка и реализация соответствующей государственной политики, а также адекватное понимание стоящих перед Россией проблем наиболее развитыми странами и реальная поддержка с их стороны. Будущее России зависит от того, как скоро отечественная наука и высокие технологии после десятилетия трансформационного спада получат новый импульс для дальнейшего развития и обеспечат долгосрочное участие России в мировом инновационном процессе.

## Технологическая модернизация

В настоящее время российское правительство сконцентрировало свое внимание на крупномасштабной технологической модернизации, экономическом развитии, основанном на инновациях, и создании конкурентоспособной НИС. В 2009 г. Российским правительством были определены приоритеты модернизации экономики: повышение энергоэффективности, развитие информационных технологий, гражданской атомной энергетики и фармацевтики. Задача заключалась в том, чтобы экономика зиждилась не только на нефти и газе, но и на высоких технологиях. Цели политики в области инноваций были сформулированы в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года» (известной как «Стратегия–2020»), «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года», «Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года» и «Комплексной программе научно-технологического развития и технологической модернизации экономики России до 2015 года».



842(см. огл. на стр.9)

В 2011 г. федеральные расходы на фундаментальные исследования уменьшились на 4%, но при этом расходы на прикладные исследования выросли на 23% по сравнению с уровнем 2010 г. Расходы федерального бюджета на нужды гражданской науки выросли в 2011 г. до 313,9 млрд руб., что составило 14% прироста в реальном выражении по сравнению с 2010 г. Общий объем расходов федерального бюджета на нужды образования достиг в 2011 г. 593,4 млрд руб. Федеральные расходы на нужды высшего и последипломного образования уменьшились на 5%, а расходы на прикладные исследования в вузовском сегменте сферы НИОКР выросли на 16%.

В то же время правительство продолжает оказывать активную финансовую поддержку высшему образованию. В 2010–2012 гг. на поддержку науки и инноваций в вузах будет выделено 90 млрд руб. В течение этого периода 8 млрд руб. будет инвестировано в различные учреждения высшего образования с целью организации и развития бизнес-инкубаторов, промышленных парков, инновационно-технологических и инженерных центров, центров сертификации и передачи технологий, а также совместных консультационных центров по проблемам инноваций. В дополнение к этому Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере приступит к реализации ряда новых программ. Согласно Государственному бюджету на 2010 г. и плановый период 2011–2012 гг., через данный фонд только в 2010 г. было выделено 3,28 млрд рублей. Так называемые «институты развития» рассматриваются в качестве еще одного важного метода содействия инновационной деятельности предприятий (среди данных институтов — Российская венчурная компания, Государственная корпорация РОСНАНО, Внешэкономбанк, особые экономические зоны и в особенности технологические инновационные зоны).[8]

«Концепция долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года» и меры стимули-

8. См.: Выступление заместителя Председателя Правительства Сергея Иванова перед Государственной думой во время Правительственного часа; официальный веб-сайт Правительства Российской Федерации: http://xn–80aealotwbjpid2k.xn–p1ai/eng/gov/priorities/docs/9689/



843(см. огл. на стр.9)

рования инновационной активности предприятий (являющиеся частью «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года») предусматривают необходимость использования государственного заказа для стимулирования инноваций.

## Заключение

Анализ текущего состояния российской сферы науки и технологий, а также прогнозы на будущее указывают на необходимость принятия срочных мер, способных помочь избежать потерь научно-технологического потенциала, вызванных выходом на пенсию старшего поколения ученых и инженеров и нехваткой молодых специалистов, способных продолжить работы по соответствующим направлениям. Если понимание роли науки не изменится, это приведет к замедлению экономического роста. Это может привести к технологическому отставанию России, неспособности гарантировать безопасность страны, что будет представлять опасность не только для России, но и для глобальной стабильности в целом. Сохранение и дальнейшее развитие научного потенциала является ключевым условием стабильного роста экономики знаний в России.

Институциональная составляющая поддержки инновационного сектора требует серьезной корректировки. Важно отметить, что инициатива должна исходить от научного сообщества, а не от правительства. Это значит, что сообществу исследователей должны быть предоставлены возможности по проведению необходимых изменений.

В настоящее время существует целый ряд инновационных учреждений: федеральные и научно-исследовательские университеты, национальные научно-исследовательские центры, особые зоны (включая Сколково), малые предприятия при университетах и научно-исследовательские институты РАН. На настоящий момент инициатива и контроль находятся полностью в руках правительства, которым недавно был принят длинный перечень показателей оценки результатов научно-исследовательской деятельности. Эта оценка может быть



844(см. огл. на стр.9)

использована в качестве основы для расчета заработной платы научно-исследовательских работников. Кроме того, Министерством образования была внедрена так называемая система «мега-грантов», нацеленная на создание новых лабораторий с привлечением зарубежных специалистов.

Роль научного сообщества следует пересмотреть. Ему должна быть предоставлена возможность стать более заметным, а его голосу — возможность быть услышанным. Система государственной поддержки фундаментальных исследований не имеет должного финансирования, что требует принятия соответствующих мер.

## Библиография

Варшавский А. Е. и Маркусова В. А. 2007. «О результативности научной деятельности Российской академии наук (оценки на основе анализа количества научных публикаций и индекса цитирования)», *Концепции*. № 1(18). С. 78–83.

Веблен . 1984. *Теория праздного класса*. М.: Прогресс.

Инновационная активность крупного бизнеса в России. Механизмы, барьеры, перспективы. 2010. Российская экономическая школа, PricewaterhouseCoopers Russia, PwC Center for Technology and Innovation, Российская венчурная компания, Корпорация РОСНАНО; публикация доступна по адресу: http://www.pwc.ru/ru/center-technology-innovation/assets/Survey-barriers-eng.pdf

Макаров В. Л. и Варшавский А. Е., 2001. *Наука и высокие технологии России на рубеже третьего тысячелетия: социально-экономический аспект развития*. Москва: Наука.

Макаров В. Л. и Варшавский А. Е. (ред.), 2004а. *Инновационный менеджмент в России (вопросы стратегического управления и научно-технологической безопасности)*. М.: Наука.

Макаров В. Л. и Варшавский А. Е., 2004б. «К экономике, основанной на знаниях», в: *Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 год*. М.: Весь Мир.

Статистический сборник. 2009. *Наука России в цифрах*. Москва: Центр исследований и статистики науки.

Boulton, G. 2010. “University Rankings: Diversity, Excellence and the European Initiative”, *League of European Research Universities Advice Paper* No. 3.

Kopp, C., 2008, “Assessing Russian Fighter Technology”, *Air Power Australia Analyses* 4 (June), публикация доступна по адресу: http://www.ausairpower.net/APA-2008-04.html.

Markusova V. A., M. Jansz, A. Libkind, I. Libkind, and A. Varshavsky. 2009. “Trends in Russian Research Output in Post-Soviet Era,” *Scientometrics* 79(2): 249–60.



845(см. огл. на стр.9)

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. *Annual Report*. Paris: OECD.
Silberglitt, Richard, Philip S. Anton, David R. Howell, and Anny Wong. 2006. "The Global Technology Revolution 2020, In-Depth Analyses", RAND Corporation, National Security Research Division, публикация доступна по адресу: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2006/RAND_TR303.pdf
UNESCO. 2010. *Science Report*. Paris: UNESCO.



846(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 21.
# Виноват ли стрелочник? Реструктуризация российских железных дорог после десятилетия реформ*

РАССЕЛ ПИТТМАН

Стрелочник виноват.
*Старая русская поговорка*

РОССИЙСКИЕ железные дороги — одно из экономических чудес XIX, XX и XXI столетий. По протяженности рельсовых путей Россия занимает второе место в мире после США (хотя на пятки наступает Китай), а по объему грузоперевозок железнодорожным транспортом, определяемому в соответствии со стандартным показателем тонна-километров, она уступает опять-таки только США и Китаю. Наконец, по показателю напряженности операций — стандартный показатель, который рассчитывается как отношение суммы грузо- (в тонна-километрах) и пассажирооборота (в пассажиро-километрах) к общей протяженности путей, Россия опережает все страны мира, кроме Китая (табл. 21.1).

По площади территории Россия значительно превосходит США и Китай. Неудивительно, что по показателю плотности железнодорожных путей (протяженность железнодорожных путей общего пользования/площадь территории), она уступает этим странам (более всего США). Поскольку по плотности населения США (если исключить из рассмотрения Аляску) и Китай вновь опережают Россию, то грузы и пассажиры перемещаются по ее железным дорогам на значительно более дальние расстояния, во многих случаях пересекая

* Автор благодарит Ольгу Волкову за помощь, оказанную при редактировании русского перевода настоящей главы.



847(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 21.1.
Российские железные дороги в сравнении с железнодорожными системами других крупнейших стран мира

| | Китай | Индия | Российская Федерация | США |
|---|---|---|---|---|
| Общая протяженность железнодорожных путей (км) | 60 809 | 63 327 | 84 158 | 227 058 |
| Грузооборот (млн тонна-километров) | 2 511 804 | 521 371 | 2 400 000 | 2 788 230 |
| Пассажирооборот (млн пассажиро-километров) | 772 834 | 769 956 | 175 800 | 9935 |
| (Грузооборот + пассажирооборот)/ Общая протяженность путей | 54 015 656 | 20 391 413 | 30 606 716 | 12 323 569 |
| Общая протяженность путей (км)/ территория (км$^2$) | 0,0063 | 0,01926 | 0,0049 | 0,02311* |
| Численность населения (2010 г.) (чел)/территория (км$^2$) | 139 | 357 | 18 | 14** |

Примечания: * Для континентальной части США (без учета Гавайев и Аляски) данный показатель составляет 0,0296.
** Для континентальной части США (без учета Гавайев и Аляски) данный показатель составляет 40.

Источники: U.S. Census, CIA World Factbook, World Bank.

обширные по площади малонаселенные районы страны. По средней дальности перевозки грузов Россия находится на втором месте в мире (примерно на одном уровне с Канадой), отставая от США. Около одной трети объема грузовых перевозок в России приходится на уголь и кокс; при этом средняя длина маршрута составляет 1500 км. Еще 10% объема грузоперевозок составляет продукция металлургической промышленности, транспортируемая в среднем более чем на 1900 км. Многие грузоотправители и потребители, находящиеся в отдаленных районах страны, не имеют доступа к альтернативным видам транспорта (автомобильному и водному) или пользуются их услугами всего несколько месяцев в году.

Как и большинство железных дорог других стран мира, российские рельсовые пути используются для перевозки грузов и пассажиров. Но их отличительной чертой является преобладание транспортировки различных грузов. По такому показателю как отношение объема



848(см. огл. на стр.9)

грузовых перевозок (выраженному в тонна-километрах) к объему пассажирских перевозок (в пассажиро-километрах), Россия уступает только Канаде, США и Эстонии. По показателю доли транспортировки грузов в общем объеме перевозок российские железные дороги не имеют себе равных среди крупнейших железнодорожных систем мира с точки зрения их важности для национальной экономики.

Российские железные дороги разделены на 17 региональных сетей, от Октябрьской железной дороги, обслуживающей прежде всего Петербург и Ленинградскую область (и отдельно расположенной Калининградской железной дороги) на одном конце страны, до Дальневосточной железной дороги, осуществляющей перевозки в Приморском крае и соседних регионах, а также Сахалинской железной дороги на другом ее конце (рис. 21.1). Деятельность региональных дорог, включая объединение и перераспределение денежной выручки, тесно координируется центральными органами власти — Министерством путей сообщения России (до 2003 г.), на смену которому пришло открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»). Данное обстоятельство имело решающее значение для двух направлений экономической политики. Имеется в виду перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет доходов от транспортировки грузов, а также

РИС. 21.1. Российские железные дороги в 2003 г.

Источник: Louis S. Thompson, World Bank.



849(см. огл. на стр.9)

перевозок угля на дальние расстояния за счет доходов от транспортировки других товаров. Это перекрестное субсидирование имеет важное значение для планов по реформированию отрасли (см. ниже).

В XIX в. российские железные дороги принадлежали в основном различным частным, самостоятельно осуществлявшим хозяйственную деятельность компаниям. При этом многие из рельсовых путей были построены с активным участием государства и с использованием государственного финансирования[1]. Принятое в то время решение о строительстве железных дорог с широкой, а не стандартной английской колеей, используемой в большинстве европейских стран (и в остальном мире) на протяжении вот уже полутора столетий осложняет международные перевозки (Haywood 1998; Puffert 2009). После начала Первой мировой войны царское правительство инициировало мобилизацию и национализацию железнодорожной системы, а новое коммунистическое правительство России довело этот процесс до его логического завершения. После распада СССР в 1991 г. на долю Российской Федерации пришлось три пятых от общей протяженности железнодорожных путей союза и девять десятых его железнодорожных магистралей.

В этом столетии существенные изменения в деятельности российских железных дорог обсуждались и осуществлялись в контексте двух реформ правительства: постановления правительства РФ от 18.05.2001 г. № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» и распоряжения правительства России от 17 июня 2008 г. № 877-р «Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года». В центре внимания первого документа находится вопрос о реструктуризации железных дорог и переходе от государственной монополии к конкурентному сектору, а второго — амбициозные планы по модернизации оборудования и расширению железнодорожной сети. В этой главе мы обсудим некоторые

1. Интересные исторические дискуссии см. в работах Х. Мейера (Meyer 1905), Дж. Вествуда (Westwood 1964, 2002), Р. Хейвуда (Haywood 1969, 1998) и Ст. Маркса (Marks 1991).



850(см. огл. на стр.9)

детали планов преобразований, сосредоточив основное внимание на создании конкуренции в перевозках, реформах тарифов и сборов за доступ, а также перспективах дочерних компаний ОАО «РЖД», равно как и независимых «операторов» в контексте расширения системы и потенциальных шагов в направлении приватизации.

## Программа структурной реформы 2001 г.

Дебаты о широкомасштабной реформе железнодорожного транспорта велись в России на протяжении едва ли не всех 1990-х гг., но новая комплексная Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте была принята только в 2001 г. Ее корни уходят в общую неудовлетворенность результатами деятельности всех сфер национальной экономики, которые были отданы на откуп «естественным монополиям» (Capelik and Slay 1996; Oding 2000; Dementiev 2006), а также прямым распоряжением президента России Б. Н. Ельцина. Обращаясь к министру путей сообщения Н. Е. Аксененко, президент заявил о необходимости «разработать план реформы [железных дорог], который позволил бы повысить прозрачность <...> расходов и операций, и добиться увеличения <...> прибыльности»[2]. В 2001 г. план отраслевых реформ был утвержден кабинетом министров, и в начале 2003 г. он был одобрен Думой.

План предусматривал проведение реформ в четкой последовательности в рамках трех временных периодов, хотя от этапа к этапу его детали становились все более расплывчатыми. В обобщенном виде его можно представить следующим образом[3].

*Первый этап, 2001–2003 гг.:*

- Создание ОАО «Российские железные дороги» («РЖД»), которое должно было остаться в собственности государства.

---

2. Alla Startseva, “Railways Reform Off the Tracks”, *Moscow Times*, December 21–23, 2001.
3. Более подробное обсуждение см., например, в Shermanayev and Lukov (2004); ECMT (2004); Winner and Evdokimov (2011).



851(см. огл. на стр.9)

- Отделение этой компании и ее деловых операций от функций государственных учреждений по принятию общих политических решений и нормативно-правовому регулированию.
- Освобождение «РЖД» от непрофильных некоммерческих активов (больницы, гостиницы, училища) и связанных с ними видов деятельности.

*Второй этап, 2003–2005 гг.*

- Создание дочерних компаний «РЖД», осуществляющих грузовые перевозки, пассажирские перевозки на дальние расстояния, пригородные перевозки, строительство и ремонт, а также контролирующих инфраструктуру.
- Обеспечение недискриминационных условий доступа к инфраструктуре для независимых перевозчиков и продажа им части подвижного состава и локомотивов «РЖД».
- Обеспечение прозрачной структуры государственных субсидий пассажирских перевозок вместо исторически унаследованного объемного перекрестного их субсидирования за счет грузовых перевозок.

*Третий этап, 2006–2010 гг.:*

- Частичная или полная приватизация неинфраструктурных дочерних компаний.
- Создание конкурентного рынка грузовых и, возможно, дальних пассажирских перевозок.

Как видим, эта программа включала в себя многие стандартные компоненты рыночно ориентированных реформ, к которым призывают такие международные организации, как Всемирный банк и Международный валютный фонд, включая передачу непрофильных видов деятельности дочерним компаниям, исключение внутреннего перекрестного субсидирования, приватизацию и создание конкуренции (World Bank 2002; Kessides 2004; Xu 2004). Однако из этой программы невозможно было понять, как именно будет функционировать прошедшая через реструктуризацию система. В соответствии с первоначальными проектами законов, частным компаниям не предоставлялось прав контроля над инфраструктурой,



852(см. огл. на стр.9)

даже в рамках долгосрочных договоров коммерческой концессии — схожих с теми, которые были «прописаны» в планах реформ железнодорожного транспорта в других странах, таких как Аргентина, Бразилия и Мексика (Pittman 2004a, 2007; Friebel et al. 2007). Но эти положения не вошли в окончательные редакции законодательных актов, и в публичных материалах «РЖД», посвященных третьей стадии реформ, упоминалось только об «оценке возможности создания нескольких вертикально интегрированных и конкурирующих друг с другом железнодорожных компаний». Если углубляться в детали этого плана, то в нем говорилось и о том, что по завершении третьего этапа реструктуризации более чем половиной подвижного состава будут владеть другие компании — в ретроспективе, мы, вероятно, можем сделать вывод, что результат реформы качественно отличается от публично обсуждавшихся планов преобразований.

На момент написания этой статьи некоторые цели, сформулированные в плане реформ, были уже достигнуты, но в других направлениях имел место довольно медленный прогресс[4]. «РЖД» являются открытой акционерной компанией, привлекающей деньги на публичных рынках капитала, и она полностью отделена от министерств и регуляторов, хотя все еще находится в полной государственной собственности. «РЖД» освободились от большей части непрофильных активов и видов деятельности. Частным компаниям принадлежит около трети грузового подвижного состава, а по некоторым категориям и более половины. Вероятно, две трети подвижного состава, сохраняющегося в государственном секторе, контролируется непосредственно дочерними предприятиям «РЖД» — «Первой грузовой компанией» («ПГК») и «Второй грузовой компанией» («ВГК»).

С другой стороны, список важнейших задач, все еще ждущих решения, остается довольно длинным. В опубликованном в 2009 г. докладе Федеральной антимонопольной службы (ФАС) «О состоянии конкуренции в Российской Федерации», в разделе, посвященном пе-

4. Аналогичная точка зрения выражается в публикации Европейской конференции министров транспорта (ECMT 2005a), в подготовке которой принимал участие и автор главы.



853(см. огл. на стр.9)

ревозке грузов железнодорожным транспортом, перечисляются цели, которых еще предстоит достичь:

- «конкуренция в перевозке грузов — <...> не созданы специализированные перевозчики грузов <...> [способные бросить вызов] монополии ОАО „РЖД“ на перевозку грузов»;
- «не разработаны тарифы на услуги инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования — основной финансовый инструмент, необходимый для создания независимых перевозчиков»;
- «не развивается частная собственность на магистральные локомотивы»;
- «не проводится совершенствование нормативной базы по доступу всех заинтересованных пользователей к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»;
- «не разработана и не введена в действие нормативно-правовая база деятельности операторов подвижного состава».

Следует упомянуть и том, что с санкции государства «РЖД» сохраняют значительное по объему субсидирование, поддерживая за счет доходов от перевозки грузов пассажирские перевозки и отдельные виды грузоперевозок (прежде всего, угля на дальние расстояния). Так и не была приватизирована ни одна из самых крупных дочерних компаний «РЖД», хотя о необходимости подобных шагов ведутся оживленные дискуссии. Наиболее важной проблемой, как подчеркивает ФАС, остается практически полное отсутствие конкуренции на уровне железнодорожных перевозок; действительно, до настоящего времени отсутствует законодательно установленный орган, на который была бы возложена ответственность за создание нормативной базы и регулирование деятельности независимых компаний-перевозчиков. Не так давно российское правительство приняло решение об официальном продлении «Программы структурной реформы» до 2015 г.[5]

---

5. Рамиль Талипов, «Реформа железнодорожного транспорта в Российской Федерации», Департамент корпоративный развития и реформ «РЖД».



854(см. огл. на стр.9)

## Проблемы конкуренции

Для достижения основой цели третьего этапа структурных преобразований — развития конкуренции в сфере грузовых перевозок — необходимо будет принять несколько трудных решений и справиться с рядом сложных задач. Очевидно, что реформаторам еще предстоит сделать выбор относительно того, как будет выглядеть конкуренция в грузоперевозках железнодорожным транспортом в российском контексте. На какой модели реструктуризации будет остановлен выбор: (1) на вертикальном разделении, когда «РЖД» управляют исключительно инфраструктурой, полностью отказавшись от осуществления перевозок, как это принято в Великобритании и Швеции; (2) на открытии доступа для третьих сторон, когда «РЖД» занимаются и управлением инфраструктурой, и перевозками, но на определенных условиях предоставляют возможность осуществления операций независимым компаниям-перевозчикам, выполняя функции регулирования их деятельности, как в Германии и Франции; (3) на горизонтальном разделении, когда большое количество вертикально интегрированных железнодорожных компаний конкурируют друг с другом на параллельных маршрутах из одних и тех же пунктов отправления и прибытия, как в США, Канаде и Мексике; (4) или будет использована некая совсем другая схема?[6]

В большинстве своем российские реформаторы, подобно европейским, отдают свои голоса в пользу первого варианта — вертикального разделения. Об этом свидетельствуют официальные заявления министерства транспорта, министерства экономического развития

---

Презентация состоялась 22 апреля 2011 г. Автор поделился со мной одним из слайдов.

6. Об этих конкурирующих моделях см., например, работы Х. Гомеса-Ибаньеса и Х. де Руса (Gómez-Ibáñez and de Rus 2006), а также одну из моих публикаций (Pittman 2007). Иной взгляд на эти модели представлен в работах президента «РЖД» В. И. Якунина (Yakunin 2009) и группы российских хозяйственников и ученых из комитета по инвестиционной политике и государственно-частному партнерству и РСПП (Комитет по инвестиционной политике и ГЧП 2010).



855(см. огл. на стр.9)

и торговли, а также руководителя ФАС[7]. Однако президент «РЖД» В. И. Якунин отвергает данный вариант: «Не тешьте себя иллюзиями — у нас никогда не будет этих условий. Если мы проведем отделение и разрушим компанию, кое-кто на Западе будет громко аплодировать этому» (Guryev 2005, см. также: Yakunin 2009).

В соответствии с реальными действиями государства и «РЖД» происходит движение в направлении второго варианта (открытие доступа для третьих сторон), когда (а) «РЖД» создают множество дочерних компаний, владеющих подвижным составом и предоставляющих его грузоотправителям, часть из которых в будущем, возможно, будет отделена от материнской компании, и (б) новые компании-перевозчики грузовых составов (ПГС) постепенно получают разрешения на доступ к инфраструктуре. Сообщается, что до 2015 г. будут отобраны кандидаты для участия в пилотных проектах по первому варианту осуществления реформы (вертикальное разделение). Третий вариант (горизонтальное разделение) не пользуется вниманием в общественной дискуссии. Поэтому велика вероятность, что он будет «отложен в сторону».

На пути к открытию доступа третьим сторонам (или, если уж на то пошло, на пути к вертикальному разделению) придется преодолеть три довольно высоких «барьера». Во-первых, как уже упоминалось, государство по-прежнему требует от «РЖД» перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет доходов,

---

7. Например, вот что говорит бывший министр экономического развития и торговли Г. О. Греф: «Полагаю важным ускорить реструктуризацию естественных монополий. Текущая политика отделения конкурентных операций от монополий и установление жесткого контроля над этими монополиями является абсолютно правильной и не имеет альтернативы. Мне по крайней мере не доводилось слышать иных предложений. Если кто-то способен представить иной вариант действий, я готов к дискуссии» (Federal News Service, Remarks by Presidential Staff and Government Top Officials at a Conference of the Higher School of Economics, April 6, 2004.) Это высказывание согласуется с общим мнением экономистов, как его сформулировал Д. Ньюберри: «В соответствии с новым расхожим мнением сеть коммунальных предприятий должна быть разделена так, чтобы сеть естественной монополии была отделена от потенциальной конкурентных сетевых услуг с тем, чтобы владелец сети не имел стимулов отдавать предпочтение собственному поставщику услуг» (Newbery 2005, 7).



856(см. огл. на стр.9)

полученных от транспортировки грузов, а также перекрестного субсидирования перевозок некоторых товаров на дальние расстояния из доходов от других грузоперевозок. Как справедливо указывают «РЖД», необходимость исполнения компанией «обязательств по обслуживанию населения», что требует от нее немалых затрат, означает невозможность честной конкуренции с ПГС[8]. Что касается субсидирования пассажирской стороны, то в этом вопросе удалось продвинуться вперед и снять часть нагрузки на «РЖД» посредством отделения всех пригородных пассажирских перевозок к 2011 г. Кроме того, в 2009 г. «РЖД» учредили дочернюю Федеральную пассажирскую компанию, четко и ясно продемонстрировав намерение избавиться от перекрестного субсидирования[9]. Ликвидация перекрестного субсидирования в рамках грузовых перевозок неизбежно потребует полного пересмотра системы грузовых тарифов, что, как уже упоминалось, является одной из целей продления государством «Программы структурных реформ» до 2015 г.

Вторым барьером на пути реформ является отсутствие законодательной и нормативно-правовой базы, которая обеспечивала бы доступ и способствовала бы деятельности ПГС с использованием инфраструктуры «РЖД». С одной стороны, перевозчики, экспедиторы и потенциальные ПГС в течение многих лет ожидают принятия законов и норм, которые открыли бы им доступ ко всему, что «находится выше рельсов», и возможность участия в конкуренции. В российском законодательстве проводится различие между «операторами» и «перевозчиками». Первые владеют своим собственным или арендованным парком вагонов, но не имеют доступа к локомотивной тяге и не имеют возможности формировать собственные составы. Компании-перевозчики до сих пор остаются, скорее, теоретическим понятием. Предполагается, что они владеют или управ-

---

8. Примерные оценки объемов перекрестного субсидирования и соответствующие расчеты см. в работе Н. Одинг (Oding 2000). См. также статью В. Н. Филиной (Filina 2008).

9. См.: Рамиль Талипов, «Реформа железнодорожного транспорта в Российской Федерации».



857(см. огл. на стр.9)

ляют взятыми в аренду локомотивами и собственным вагонным парком, что позволяет им формировать собственные составы, используя общую инфраструктуру[10]. Тем не менее по-прежнему слышатся серьезные вопросы и раздаются жалобы на недостатки законодательной и нормативно-правовой базы, необходимой для обеспечения доступа и использования инфраструктуры «РЖД» компаниями-операторами и (особенно) перевозчиками[11].

Третий вопрос относится к проблеме законодательной основы деятельности перевозчиков. И в Гражданском кодексе Российской Федерации (ст. 789), и в более узком железнодорожном законодательстве (федеральный закон № 17 «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации») выдвигаются требования, в соответствии с которыми любой новый ПГС обязан осуществлять перевозку «транспортом общего пользования», то есть он должен принять к погрузке и перевозке, используя имеющуюся инфраструктурную сеть, любой груз для доставки его в любое географическое местоположение[12]. Поскольку в большинстве стран, в которых была осуществлена либерализация рынка перевозок, его новыми участниками становились либо вертикально интегрированные грузоотправители (грузополучатели), либо небольшие грузовые экспедитор-

---

10. Определения этих двух понятий содержатся в федеральном законе № 17 «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (2003 г.) и федеральном законе № 18 «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (2003 г.). См., например: RZhD (2007b) и Ushakova (2010).

11. См., например: RZhD (2007a); Andreeva (2010); Elena Ushakova, “Second Cargo Company: An Operator? A Carrier? Or a Freight Forwarder?” RZD-*Partner*, December 3, 2009; Рамиль Талипов, «Реформа железнодорожного транспорта в Российской Федерации».

12. В «Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок в конце третьей стадии структурной реформы» цитируется требование Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которым «Перевозка, осуществляемая коммерческой организацией, признается перевозкой транспортом общего пользования, если из закона, иных правовых актов вытекает, что эта организация обязана осуществлять перевозки грузов, пассажиров и багажа по обращению любого гражданина или юридического лица», а также требование железнодорожного законодательства о том, что перевозчик «осуществляет свою деятельность на основе публичного договора, распространяющегося на железнодорожную сеть в целом» (RZhD 2007b).



858(см. огл. на стр.9)

ские фирмы, пытавшиеся самостоятельно использовать железнодорожный транспорт (Pittman et al. 2007), очевидно, что упомянутые выше требования не благоприятствуют появлению на рынке новых ПГС. В свою очередь, «РЖД» и ФАС настаивают на необходимости исполнения действующих законов, препятствующих «снятию сливок» новыми участниками рынка. Однако этот аргумент сохраняет силу, лишь пока к «РЖД» предъявляются требования о перекрестном субсидировании.

Благодаря реформам перед частными фирмами (операторами и грузоотправителями) открылась возможность стать собственниками и контролировать подвижной состав, который продолжает расти и в абсолютном выражении, и относительно парка вагонов «РЖД» (особенно если принять во внимание «солидный возраст» подвижного состава компании). Фактически на этой стадии реформ российскому правительству удалось создать почти уникальную модель преобразований железнодорожного сектора: было осуществлено вертикальное разделение, но на уровне «позади локомотива» (то есть локомотивная тяга рассматривается как часть «монопольной инфраструктуры»), а не между железнодорожными составами и путями[13].

## Грузовые тарифы

Тарифы на осуществляемые «РЖД» грузовые перевозки, как правило, жестко регулируются в соответствии с комплексным документом, известным как «Прейскурант № 10-01». Грузовые тарифы разделены в этом списке на три широких класса товаров, которые могут быть приблизительно отнесены к сырью и материалам, полуфабрикатам и конечной продукции:

- Товарный класс I включает уголь, железную руду, леса и строительные материалы, такие как песок, камень и цемент.

13. В настоящее время эта модель перестала быть уникальной, так как примеру России, по всей видимости, последовали правительства Украины и Казахстана (см. Pittman 2013).



859(см. огл. на стр.9)

- К классу II принадлежат нефть, зерно, удобрения, продукты питания и разнообразные полуфабрикаты.
- К классу III относятся конечная химическая и металлургическая продукция, станки и оборудование, а также конечные промышленные товары.

В каждой из этих категорий индивидуальные тарифы определяются на основе уменьшающейся шкалы расстояния перевозки груза с учетом размеров партии и платежей за погрузку и разгрузку. Общее обоснование структуры тарифов носит двоякий характер: она должна поощрять транспортировку грузов на дальние расстояния по доступным ценам; в то же время плата, взимаемая за перевозку товаров всех видов, не должна превышать целевую процентную долю в цене его поставки[14] Взимание платы, превышающей уровень регулируемых тарифов, запрещено с целью защитить грузоотправителей от возможных злоупотреблений монопольным положением «РЖД»; аналогичным образом запрещается и взимание более низкой, чем тарифная, платы, чтобы защитить независимых операторов и перевозчиков от хищнических злоупотреблений со стороны «РЖД».

Несмотря на то что рассматриваемый нами тарифный режим предусматривает многообразные корректировки в зависимости от характера грузов, он соответствует режиму нарождающейся конкуренции не более чем его американский регулятивный предшественник. С одной стороны, считается, что тарифы на дальнемагистральные перевозки грузов класса I установлены на уровне ниже реальных издержек. Поэтому «РЖД» вынуждены перекрестно субсидировать их, регулируя тарифные ставки на перевозку других товаров — устанавливая их на более высоком уровне[15]. Как и в случае с перекрестным субсидированием пассажирских перевозок «РЖД» настаивают на невозможности реальной конку-

14. См., например: ECMT (2004) и Dementiev (2007). Второе обоснование во многом аналогично традиционной системе установления цен в зависимости от «состояния спроса», применявшейся в США в период жесткого регулирования грузовых железнодорожных перевозок (Kahn 1970).
15. См. статью В. И. Якунина (Yakunin 2009). Напомним, что в общем случае «РЖД» не имеет права отклоняться от регулируемых тарифов в любом направлении.



860(см. огл. на стр.9)

ренции с ПГС, до тех пор пока компания в одиночку несет это бремя. С другой стороны, пока «РЖД» не удается добиться успеха в поиске возможностей корректировки ставок тарифов в сторону снижения, по сравнению с регулируемыми уровнями в тех случаях, когда компания сталкивается с конкуренцией со стороны независимых операторов или грузовых автоперевозчиков.

В соответствии с законом «О естественных монополиях», российское государство проводит долгосрочную политику, цель которой состоит в том, чтобы на смену регулированию грузовых железнодорожных тарифов пришла конкуренция между «РЖД» и грузовыми операторами и перевозчиками, когда объектами регулирования становятся цены и условия доступа к инфраструктуре (о понятии естественной монополии см. во врезке 21.1). Если «РЖД» хотят получить разрешение на изменение тарифных ставок на перевозку некоего товара по некоему маршруту, они должны продемонстрировать тарифному регулятору (Федеральной службе по тарифам, ФСТ), что столкнулись с острой конкуренцией. Если компании удается убедить в этом ФСТ, то грузовые перевозки этого товара по данному маршруту уже не подпадают под юрисдикцию регулятора и на них, точно так же как и на другие товары и услуги, продаваемые в России, распространяется действие закона «О защите конкуренции».

В свою очередь, в соответствии с законом «О защите конкуренции» тарифы на грузовые перевозки оказались бы в юрисдикции ФАС в контексте предотвращения злоупотреблений, связанных с доминирующим положением на рынке. Таким образом, ФАС должна была бы провести расследование относительно того, не занимают ли «РЖД» доминирующее положение на специфическом «рынке» — вероятно (а) перевозки товара X из пункта А в пункт Б, и, предположительно, (б) всех перевозок товара X из пункта А или (в) всех перевозок товара X, конечным пунктом которых является Б. Если в результате расследований был бы сделан вывод о том, что «РЖД» занимает доминирующее положение, то компания получила бы предписание о запрете на «установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара» (закон «О защите конкуренции», 10.1.1).



861(см. огл. на стр.9)

### ВРЕЗКА 21.1 Естественная монополия

Закон Российской Федерации «О естественных монополиях» определяет естественную монополию как «состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами» (закон № 147-ФЗ (I), от 17 августа 1995 г., с изменениями от 8 августа и 30 декабря 2001 г.; http://en.fas.gov.ru/legislation/legislation_50500.html).

Данная дефиниция весьма близка к (1) стандартному экономическому пониманию естественной монополии как сектора с убывающими в долгосрочном периоде издержками (Kahn, 1970; Tirole, 1988) и (2) эмпирически важному уточнению, в соответствии с которым предприятие не является естественной *монополией*, если оно не обладает монопольной властью над рынком, то есть если существуют другие предприятия, которые используют иные технологии для производства близких субститутов продукции «предприятия-монополиста».

В случае железных дорог в экономической литературе проводится различие между издержками, убывающими при увеличении размеров системы, и издержками, убывающими по мере увеличения интенсивности операций в рамках данной системы (Pittman 2007). У нас нет доступа к результатам эконометрического анализа операционных издержек на российских железных дорогах, но если вспомнить о данных, полученных при исследованиях других железнодорожных систем, то «РЖД», вне всяких сомнений, обслуживают б*о*льшую по размерам, чем это необходимо для минимизации издержек, систему. В целом компания с высокой степенью вероятности исчерпала возможности использования экономии, обусловленной интенсивностью операций (возможно, не во всех частях системы). Что касается субститутов на стороне спроса, то в большинстве стран важнейшим фактором является конкуренция со стороны грузовых автоперевозчиков. Однако в России с ее дальними расстояниями и плохими дорожными условиями автотранспорт играет значительно менее важную роль в отношении основного объема грузоперевозок. С другой стороны, «РЖД» не смогла навязать конкуренцию и тем более использовать рыночную власть в осуществлении перевозок крупных партий промышленных товаров, экспортируемых из Китая, Японии и Кореи в европейские страны.



862(см. огл. на стр.9)

На практике «РЖД» не проявляет сколько-нибудь заметной активности в том, чтобы представить ФСТ доказательства конкурентности специфических связок происхождение—назначение—товар. Возможно, это обусловлено тем, что «РЖД» очень редко сталкивается с конкуренцией со стороны автомобильного и водного транспорта или других железнодорожных перевозчиков; в то же время, как замечает один из заместителей руководителя ФСТ, интермодальная конкуренция так и не привела к дерегулированию тарифов. «Примером могут быть перевозки рыбы из Мурманска в Москву. Железнодорожники уступили этот сегмент автоперевозчикам. Чем обосновывается регулирование тарифов на железнодорожные перевозки на этом маршруте?» (Andreeva 2010). Отсюда вполне возможно, что ФСТ на практике рассматривает только вопрос о том, сталкивается ли «РЖД» с конкуренцией со стороны поставщиков других услуг по перевозке железнодорожным транспортом в отдельных парах происхождение-назначение. Очевидно, что в текущей ситуации это является гораздо более высоким барьером, чем если бы принималась во внимание конкуренция со стороны автомобильных и водных перевозчиков.

Платежи по грузовым тарифам взимаемые «операторами» — компаниями, которые не имеют отношения к «РЖД» и владеют или контролируют собственный вагонный парк, — отчасти являются нерегулируемыми. Поскольку каждый регулируемый тариф включает в себя две составляющие — объединенный инфраструктурный и локомотивный сбор, а также вагонный сбор, — операторы устанавливают для грузоотправителей цену, которая включает в себя регулируемые инфраструктурный и локомотивный сборы (которые они, в свою очередь, перечисляют «РЖД» или грузоотправитель оплачивает их «РЖД» самостоятельно) и нерегулируемый вагонный сбор. Примечательно, что дерегулируемый вагонный сбор распространен и на дочерние компании «РЖД», такие как «ПГК» и «ВГК» (RZhD 2007a). Комбинированная ставка «РЖД», как сообщается, во многих случаях является своего рода точкой отсчета для комбинированной частной ставки тарифа — но не для транспортировки таких товаров, как нефть и цемент, где спрос на пере-



863(см. огл. на стр.9)

возки очень высок, а подвижной состав «РЖД» невелик по количеству, устарел или и то и другое одновременно. В этих случаях рыночная ставка тарифа, назначаемого частными операторами, может значительно превышать уровень регулируемого тарифа[16].

## Сборы за предоставление доступа

Если транспортные услуги грузоотправителям на условиях доступа третьей стороны или в режиме вертикального разделения предоставляют независимые операторы и/или перевозчики, то вопрос о регулируемом тарифе на транспортные услуги отходит на второй план, а на авансцену выходит проблема цены доступа к инфраструктуре (а также другие условия, но я остановлюсь на цене). Она имеет особенно большое значение, так как «РЖД» обеспечивает железнодорожные перевозки составами, а также предоставляет инфраструктурные услуги, что в свою очередь связано с более общей проблемой разделения на составляющие регулируемых тарифов на перевозки специфических товаров по отдельным транспортным коридорам.

До сих пор наиболее широко обсуждавшийся аспект этой проблемы был связан с такой составляющей, как платежи грузоотправителей и ПГС в адрес «РЖД» за грузовые вагоны, так как (1) план преобразований предусматривал (и в этом отношении он был успешно выполнен) поощрение частной собственности на подвижной состав, и (2) предоставляя свой собственный подвижной состав, грузоотправитель или оператор сокращают платежи в адрес «РЖД» на долю сбора за подвижной состав в тарифе. Основными пунктами обсуждения и предметами недовольства (помимо сравнительно небольшой величины рассматриваемой нами составляющей в тарифе) были обращение «РЖД» с пустым

16. На сайте частного оператора «Глобалтранс» опубликована короткая, но весьма информативная заметка о тарифном регулировании; вы можете ознакомиться с ней по адресу: http://www.globaltrans.com/about-us/rail-industry-market/tariff-regulation. Более подробный вариант представлен в публикации «Глобалтранс» (Globaltrans 2008).



864(см. огл. на стр.9)

подвижным составом и вопрос об адекватном учете при определении величины, на которую сокращается платеж, любого якобы несправедливого, дискриминационного обращения с точки зрения возврата «РЖД» частного подвижного состава его владельцам[17].

Вторая важная проблема, значение которой в будущем еще более возрастет, заключается в локомотивной составляющей платежей в адрес «РЖД». На момент написания статьи ПГС были лишены формальной возможности исключить этот компонент из своих платежей. Вероятно, это объясняет, почему в России в частной собственности находится всего около 400 локомотивов, большинство из которых принадлежат компаниям, осуществляющим своими силами локальные грузоперевозки на собственных «промышленных подъездных путях» (Briginshaw 2008; Laisi 2010). Тарифы, прописанные в «Прейскуранте № 10-01» содержат в себе номинальный локомотивный компонент, составляющий в среднем 20–30%, и ФСТ предлагает сделать его более явным, что облегчило бы избавление от него операторам и перевозчикам, располагающим собственными локомотивами — «РЖД» выступает против этого предложения[18].

Однако если необходимо поощрение конкуренции за рельсовые пути, в долгосрочном периоде более важной проблемой является соответствующий сбор за доступ к инфраструктуре, оплачиваемый ПГС. Дебаты по поводу достоинств и недостатков отдельных режимов назначения сборов за доступ к сети ведутся и относительно инфраструктурных секторов в общем (Laffont and Tirole 2000; Armstrong 2002), и относительно железнодорожных путей в частности (BTRE 2003; Pittman 2004b; ECMT 2005b). Участники дискуссий пришли к общему пониманию, согласно которому «единственно верного» режима установления цен на доступ, который позволял бы достичь всего возможного комплекса целей (поощрял бы не только конкуренцию меж-

17. С этими проблемами связан и вопрос о степени, в которой ФАС способен воспрепятствовать подобному, якобы дискриминационному, поведению и наказывать за него; см.: ФАС (2010).

18. Stupachenko (2009–2010); Otkritie Financial Corporation, “Globaltrans [BUT; TP $14.7]: RZD proposes changes to liberalization plan”, March 22, 2010.



865(см. огл. на стр.9)

ду ПГС как пользователями инфраструктуры, но и эффективное размещение инфраструктурных мощностей, недискриминационный подход к пользователям, покрытие постоянных издержек использования инфраструктуры и интернализацию внешних эффектов), не существует.

В большинстве стран, в которых были созданы национальные режимы ценообразования на доступ к рельсовым путям, величина цены определяется в довольно широком диапазоне между краткосрочными предельными издержками (долгосрочные и постоянные издержки покрываются с помощью государственных субсидий) и средними совокупными издержками. В некоторых государствах были введены составные тарифы, использование которых преследует цель улучшения условий внутренне присущего тарифной системе выбора между краткосрочной эффективностью и покрытием полных издержек. Впрочем, использование подобных режимов вызывает опасения у органов, надзирающих за исполнением антимонопольного законодательства, относительно дискриминации участников рынка в пользу доминирующих, давно присутствующих на рынке ПГС (см. врезку 21.2).

Россия выбрала уникальный путь решения этой проблемы. Во-первых, чаша весов была наклонена исключительно в пользу покрытия инфраструктурных издержек «РЖД» (что, надо полагать, никак не выгодно с точки зрения осуществления независимых операций по перевозке). Уровень скрытых цен на доступ, как представляется, является самым высоким в мире, если определять его с точки зрения процентной доли в средних

ВРЕЗКА 21.2 Цены доступа и дискриминация

Общепринятая экономическая теория утверждает, что цены на любое благо, включая доступ к инфраструктуре железных дорог, устанавливаются на уровне предельных издержек (Kahn 1970; Tirole 1988). В случае если цена является более высокой, потенциальные покупатели могут отказаться от приобретения, даже если ценность услуги для них превышает предельные издержки ее постав-



866(см. огл. на стр.9)

ки, что ведет к срыву повышающей ценность трансакции. Но в реальной жизни данное правило действует в более сложном мире убывающих издержек естественной монополии: если средние издержки снижаются с ростом выпуска, это означает, что уровень предельных издержек ниже, чем уровень средних издержек, а значит совокупная выручка не покрывает совокупные издержки.

Один из способов решения этой проблемы — государственные субсидии, предназначенные для покрытия убытков. Однако его использование ведет к тому, что у предприятия исчезают стимулы к эффективной производственной деятельности. К тому же государственные деньги в любом случае имеют свою теневую цену. Второй путь, по которому давно идут США, предполагает использование ценообразования по формуле «средние издержки плюс»: предприятию разрешается устанавливать цены на уровне, превышающем предельные издержки, что позволяет ему покрывать постоянные издержки, в то время как надбавки к цене устанавливаются по некоему произвольному внутреннему правилу, как выраженная в процентах доля от веса или объема. Третий путь заключается в предоставлении предприятию права на установление дискриминационных цен при одновременном введении правила нулевой прибыли.

На практике железным дорогам и другим естественными монополиям в некоторых случаях разрешается выбирать между двумя формами ценовой дискриминации — ценообразованием по Рамсею (третий уровень дискриминационной цены по Пигу) и двухчастным тарифом (второй уровень дискриминации). Ценообразование по Рамсею призвано минимизировать издержки благосостояния, возникающие при установлении цен на уровне, превышающем предельные издержки; в этом случае надбавки к ценам изменяются обратно пропорционально эластичности предъявляемого пользователями спроса. На практике это означает, что пользователи с наименьшим количеством вариантов выбора оплачивают львиную долю постоянных издержек системы (Laffont and Tirole 2000). Двухчастные тарифы позволяют пользователям выбирать между различными сочетаниями постоянных сборов, не зависящих от способа использования системы, и сборов, изменяющихся в зависимости от объема предоставляемых услуг; те, кто пользуются услугами в большом объеме, платят более высокий постоянный сбор, чтобы уменьшить переменную часть платежа.

Поскольку и ценообразование по Рамсею, и двухчастный тариф представляют собой ценовую дискриминацию, они могут, несмотря на всю свою эффективность с точки зрения экономистов, вызывать возражения со стороны регуляторов и антимонопольных органов (Pittman 2004b).



867(см. огл. на стр.9)

грузовых тарифах — он составляет около 55% (ECMT 2004). Во-вторых, была выбрана собственная форма ценовой дискриминации (по всей видимости, единственная в мире), в соответствии с которой цена доступа устанавливается как постоянная процентная доля регулируемого тарифа на грузовой рейс. Таким образом, так как тарифы на перевозку угля систематически устанавливаются на более низком уровне, чем тарифы на транспортировку зерна, которые, в свою очередь, систематически находятся на более низком уровне, чем плата за перевозку автомобильных деталей, при прочих равных условиях цены доступа для соответствующих грузовых поездов находятся в таком же отношении друг к другу. Вероятный результат такого подхода прямо противоположен ценообразованию по Рамсею — установлению цен, обратно пропорциональных эластичности спроса. Как представляется, это может привести к тому, что, при прочих равных условиях, промышленные товары будут все чаще и все больше перевозиться не по железным, а по автомобильным дорогам, а в случае транспортировки грузов на Дальний Восток или с Дальнего Востока — водным путем[19].

Одно из преимуществ высоких сборов за доступ к сети заключается в том, что они должны устранить, или по крайней мере ослабить, стимулы оператора инфраструктуры к дискриминации неаффилированных с ним пользователей сети — в данном случае владельцев частного подвижного состава и в конечном счете независимых перевозчиков (Laffont and Tirole 2000). Эти антиконкурентные стимулы являются главной проблемой и, конечно же, ахиллесовой пятой модели реструктуризации естественных монополий, основанной на доступе третьих сторон, особенно по сравнению с полным вертикальным разделением (Newbery 1999; Pittman 2003). Однако, по мнению ФАС, практические действия «РЖД» не соответствуют этому подкрепляющему доводу. Пер-

19. Превосходным источником информации и аналитических результатов исследования конкуренции между грузовыми океанскими перевозками и перевозкой грузов по Транссибирской магистрали между Европой и Дальним Востоком являются короткие публикации Хисако Цудзи из Института экономических исследований Северо-Восточной Азии (см. например: Tsuji 2004, 2009; Tsuji and Sergachev 2006).



868(см. огл. на стр.9)

вая с некоторой регулярностью на протяжении последних 10 лет обвиняла вторых в нарушениях положений антимонопольного законодательства, запрещающих злоупотребление доминирующим положением на рынке. Имеются в виду следующие злоупотребления:

- Дискриминация владельцев частного подвижного состава при предоставлении услуг по ремонту вагонов (2005 г. , 2008 г., 2009 г.).
- Дискриминация владельцев частного подвижного состава, используемого для перевозки пива, что искусственно повышало спрос на услуги «Рефсервис», дочерней компании «РЖД» (2005 г., 2007 г.).
- Отказ от обслуживания частного подвижного состава на железнодорожных станциях «РЖД» (2006 г.).
- Отказ от повторной загрузки частный контейнеров, что создавало искусственный спрос на услуги «Трансконтейнера», дочерней компании «РЖД» (2006 г.).
- Отказ в предоставлении услуг по взвешиванию грузов владельцам частного подвижного состава (2006 г.).

Дискриминация владельцев частного подвижного состава в процессе выбора обратных маршрутов с целью избежать холостых пробегов вагонов (2010 г.).

Отметим, что теперь обвинения в дискриминации предъявляются не «РЖД», а на один уровень ниже по вертикальной цепочке. В частности, ФАС расследует случаи дискриминации владельцев частных нефтеналивных железнодорожных цистерн со стороны сервисных служб «ПГК», дочернего предприятия «РЖД», получившего от материнской компании в аренду парк железнодорожных цистерн.

## Стратегия развития железнодорожного сообщения в Российской Федерации до 2030 г.

Очевидно, что «Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте» выполнена лишь частично, но фокус внимания в дискуссиях об экономической политике на железнодорожном транспорте сместился на шаги, осуществление которых будет способ-



869(см. огл. на стр.9)

ствовать повышению его производительности и эффективности в ближайшие двадцать лет. Новая стратегия подразделяется на две последовательные фазы — «модернизацию» и «расширение системы»[20].

В соответствии со стратегией в 2008–2015 гг. в центре внимания будут находиться проблемы модернизации железнодорожного транспорта. Первоочередные шаги включают в себя обновление подвижного состава, за которым последуют технологическое обновление системы в целом, а также модернизация, усовершенствование и некоторое расширение инфраструктуры. Бросается в глаза, что парк грузовых и пассажирских вагонов, а также локомотивов — особенно принадлежащих «РЖД» и ее дочерним компаниям — довольно сильно устарел и потерял значительную часть первоначальной стоимости. «РЖД» в течение многих лет предупреждала органы власти и общественность, что, если бы не устаревший подвижной состав, российские железные дороги могли бы демонстрировать гораздо более высокие производительность и эффективность. Эти опасения, в свою очередь, были вызваны осознанием недостаточности производственных мощностей по выпуску грузовых и товарных вагонов и подвижного состава в России[21]. Кроме того, в рассматриваемой нами стратегии содержится призыв к обновлению и некоторому расширению сети железных дорог, прежде всего (1) Байкало-Амурской магистрали (БАМа), забытого и заброшенного на протяжении многих лет младшего партнера Транссибирской магистрали по перевозке грузов на восток России, (2) нового железнодорожного комплекса, который обеспечил бы проведение зимних Олимпийских игр 2014 г. в районе черноморского города-курорта Сочи, а также

---

20. Pamela Luică, "Railway Strategy 2030: Russia's Most Ambitious Programme", *Railway* PRO, May 20, 2010; Oleg Toni, "Future Investment Program of the JSC 'Russian Railways,'" slide presentation, Vienna, November 16, 2010, http://www.eurasia-railway.org/images/content/file/101114%20Broadliner%20Toni%20LW%5B1%5D.pdf.

21. Boris Lukov, "Three-Stage Programme to Update RZD's Fleet", *Railway Gazette*, April 3, 2009. Более оптимистичной является содержание публикации компании «Глобалтранс» (Globaltrans 2008). Впрочем, в данном случае мы имеем дело с рекламным проспектом, ориентированным на поиск инвесторов, которые приобрели бы глобальные депозитарные расписки оператора.



870(см. огл. на стр.9)

(3) начало создания запланированной сети высокоскоростных железнодорожных пассажирских маршрутов, включая высокоскоростную магистраль между Москвой и Петербургом[22]. В целом первый этап стратегии предполагает электрификацию 3500 км уже существующих железнодорожных линий и строительство 6000 км новых железных дорог[23].

Стратегия развития предусматривает, что в 2015–2030 гг. произойдет значительное расширение покрытия и мощности железнодорожной инфраструктуры в целом, включая гармонизацию российских частей запланированных «международных транспортных коридоров», простирающихся от стран Европейского Союза на западе до Азербайджана и Ирана (а значит и Персидского залива) на юге, а также Северной и Южной Кореи и Китая на востоке. В дополнение к модернизации БАМа и Транссибирской магистрали значительному увеличению мощности трансъевропейских железных дорог в целом послужит строительство новой линии между Москвой и Веной (через Украину и Словакию) с использованием широкой русской колеи, что позволит избежать издержек, обычно возникающих в сообщении между странами, колеи рельсовых путей в которых имеют разную ширину (широкая российская и украинская колея и более узкая «стандартная колея» в Словакии и Австрии).

Согласно стратегии общая протяженность железных дорог в России может увеличиться на 20 000 км. Наиболее амбициозные и дорогостоящие проекты включают в себя (1) дальнейшее расширение мощностей Транссибирской магистрали, БАМа и связанных с ними железных дорог, обеспечивающих международные перевоз-

---

22. Согласно поступающим сообщениям, планы по строительству высокоскоростной магистрали между Москвой и Сочи, которое должно было завершиться к началу зимних Олимпийских игр 2014 г., «сданы в архив». В то же время продолжается обсуждение целесообразности строительства высокоскоростных линий между Москвой и Нижним Новгородом, Казанью, Самарой и Екатеринбургом к чемпионату мира по футболу, который должен начаться летом 2018 г., и, в конечном итоге, аналогичных линий между Москвой, Минском и Киевом. Roland Oliphant, “Foreign Investors Sought for $68 Bln High-Speed Rail”, *Moscow Times*, January 31, 2011.
23. Lukov, “Three-Stage Programme”.



871(см. огл. на стр.9)

ки на самые дальние расстояния, и (2) реконструкцию и дальнейшее развитие московской кольцевой железной дороги[24]. Стратегия предусматривает закупку 30 000 локомотивов, 1 млн грузовых вагонов, 30 000 традиционных пассажирских вагонов и 24 000 «электричек» — железнодорожных электропоездов используемых в транзитных и пригородных пассажирских перевозках[25].

Возникает вопрос о деньгах. Приблизительная стоимость программ, которые должны быть осуществлены в соответствии со стратегией, в 2008–2030 гг. составляет 13 812,4 млрд руб. или 463,3 млрд долл. (по текущему обменному курсу). Представляется, что речь идет о недисконтированной сумме потоков платежей, которые должны осуществляться на протяжении двадцати двух лет. Предполагается использование следующих источников денежных средств[26]:

| | |
|---|---|
| «РЖД» | 42,7% |
| Частные инвесторы | 32,2% |
| Правительство Российской Федерации | 20,6% |
| Региональные власти | 4,5% |

Весьма интересно и поучительно, что требование о том, чтобы «РЖД» взяла на себя самую крупную долю инвестиционных фондов, не натолкнуло «РЖД» и правительство на мысль о том, что введение частной собственности на подвижной состав уже позволило успешно привлечь частные капиталовложения, а значит, введение частной собственности на локомотивы и инфраструктуру открыло бы возможность осуществления аналогичной, не менее перспективной стратегии по привлечению частных инвестиций. Пока же потребность в инвестиционных фондах является основной движущей силой дискуссий и разнообразных шагов, направленных на продажу акций «РЖД» и/или их дочерних компаний частным инвесторам[27].

---

24. Toni, “Future Investment Program”.
25. Boris Lukov, “RZD Adopts Long-Range Development Strategy”, *Railway Gazette*, January 22, 2008.
26. Toni, «Future Investment Program».
27. См., например: “12% of Rail Monopoly Could Be Sold as State Seeks Investment”, *Moscow Times*, April 15, 2011.



872(см. огл. на стр.9)

# Дочерние компании «РЖД» и независимые операторы

## Старшие «дочери»: «Рефсервис» и «ТрансКонтейнер»

Двумя первыми дочерними компаниями «РЖД» стали «Рефсервис», специализирующаяся на организации перевозок замороженных и охлажденных продуктов грузовыми поездами материнской компании, и «ТрансКонтейнер» основной сферой деятельности которой является транспортировка грузов в контейнерах на поездах материнской компании.

Открытое акционерное общество «Рефсервис» было учреждено в 2006 г. «РЖД» принадлежит 100% капитала «дочки» за вычетом одной акции[28]. Основу хозяйственной деятельности «Рефсервиса» образуют железнодорожные перевозки свежей и замороженной рыбы с российского Дальнего Востока в Москву и Петербург. Компания занимается транспортировкой и других разнообразных скоропортящихся продуктов, таких как пиво и фруктовые соки (относятся к числу скоропортящихся, но не обязательно нуждаются в перевозке в вагонах-рефрижераторах). «Рефсервису» принадлежит 15 000–16 000 рефрижераторных и изотермических грузовых вагонов, что составляет по меньшей мере 80% общего их количества в России. В 2009 г. апелляционный суд оставил в силе решение ФАС о дискриминационных действиях «РЖД» в пользу «Рефсервиса», ущемляющих права независимых владельцев подвижного состава при перевозке скоропортящихся продуктов.

«ТрансКонтейнер» является ведущей в России компанией, предоставляющей услуги по перевозке грузов в контейнерах. Ей принадлежит около 25 000 грузовых платформ и сеть из 46 контейнерных терминалов внутри страны и одного за рубежом (в Словакии). Компания, как и «Рефсервис», была учреждена в 2006 г.,

28. Одна акция принадлежит автономной некоммерческой организации «Центр организационного обеспечения структурной реформы на железнодорожном транспорте».



873(см. огл. на стр.9)

но история изменений в ее структуре собственности является более интересной. Прежде всего, «ТрансКонтейнер» была основана для того, чтобы «перехватить» в пользу «РЖД» и аффилированных с ней компаний денежные доходы экспедиторских компаний, специализировавшихся на организации контейнерных перевозок[29]. Во-вторых, на протяжении большей части истории «ТрансКонтейнера» 85% акций компании принадлежали «РЖД». Еще 9,25% акций владел Европейский банк реконструкции и развития, а остальные были распределены между тремя частными инвестиционными фондами[30]. Не так давно российское правительство одобрило предложение «РЖД» о продаже 35% акций дочерней компании в рамках ее плана по привлечению капитальных фондов, необходимых для осуществления долгосрочной стратегии. Более того, президент «РЖД» В. И. Якунин заявил о возможности снижения в конечном счете доли компании в акционерном капитале «ТрансКонтейнера» до 25%[31].

Еще одна интересная история связана с покупками и продажами акций «ТрансКонтейнера». Часть из них была приобретена двумя частными инвестици-

---

29. Широкую известность получило высказывание вице-президента «РЖД» Хасяна Зябирова, сравнившего независимых экспедиторов с «клещами на теле слона». Lyuba Pronina, "RZD Declares War on Forwarders", *Moscow Times*, May 17, 2004.

30. Interfax News Agency, "IPO Bank Values TransContainer at $1.3 bln–$1.6 bln", part 2, October 15, 2010.

31. "Russian Railways Chief: Company May Cut Stake in TransContainer to 25%", RZD-*Partner*, November 26, 2010. Как заметила Сара Рейнольдс из *Reynolds Associates* (в частной беседе с автором в январе 2011 г.): «<...> 25% плюс одна блокирующая акция означают, что любые решения должны быть одобрены большинством в ¾ акционеров или советом директоров, если его состав пропорционален структуре собственности. Имеются в виду решения об изменениях в уставе компании, акционерном капитале, реорганизации или ликвидации компании или об изменениях в количестве и процедуре выборов членов совета директоров. С этой точки зрения, еще более важным, возможно, является <...> повседневный контроль над хозяйственной деятельностью. Акционеры, владеющие 25% акций, имеют право доступа к отчетности компании и стенограммам заседаний ее совета директоров». См. John Helmer, "Is Timchenko Playing Monopoly — First the Go Card, then Miss Jail, Win Free Parking, as Rivals Are Pushed Off the Board in the Russian Oil Sector", Dances with Bears blog, October 13, 2010. http://johnhelmer.net?p=4203: «В соответствии с российской практикой блокирующий пакет традиционно составляет 25% плюс одна акция».



874(см. огл. на стр.9)

онными фондами — «ВТБ Капиталом» (8,75%) и «ТрансФинГруп» (5,2%). Еще одним пакетом акций в размере 12,5% владело «Дальневосточное морское пароходство» («ДВМП»). На своем сайте «ДВМП» характеризует само себя как «крупнейшее в России [океанское] пароходство», причисляя себя и «Трансконтейнер» к «лидерам российского рынка контейнерных перевозок». Кроме того, «ДВМП» принадлежит 50% акций еще одного оператора, работающего в сфере контейнерных перевозок — закрытого акционерного общества «Русская тройка». Другими ее акционерами являются «РЖД» и негосударственный пенсионный фонд «Благосостояние» (управляющий пенсионными отчислениями «РЖД»), средствами которого, в свою очередь, управляет «ТрансФинГруп»[32]. Другими словами, три крупнейшие российские компании, специализирующиеся на железнодорожных контейнерных перевозках связаны друг с другом и с «РЖД» сложными отношениями собственности. Учитывая, что «ДВМП» ориентируется на «долгосрочное стратегическое партнерство» с «Трансконтейнером» и планирует в течение нескольких ближайших лет довести свою долю акций до контрольного пакета, у нас есть все основания для того, чтобы еще раз подчеркнуть огромное значение сохранения конкурентных отношений в процессе реструктуризации этого важного растущего сектора российской железнодорожной системы[33].

## Младшие «дочери»: «Первая грузовая компания» и «Вторая грузовая компания»

«Первая грузовая компания» была учреждена в июле 2007 г. как дочерняя компания, полностью принадлежащая «РЖД». Она является крупнейшим в России оператором на железнодорожном транспорте, поскольку ей принадлежат 220 000 единиц подвижного состава, что составляет около 21% общего его коли-

32. Interfax News Agency, November 19, 2010; см. также: http://www.en.toutlemonde.ru/news/14-generation-z.

33. “Fesco, TransContainer partner up”, top.rbc.ru, November 2, 2010; “Fesco Wants TransContainer”, *Moscow Times*, November 18, 2010; “Officials Are Offering to Sell ‘Transcontainer’ Control”, RZD-*Partner*, November 18, 2010.



875(см. огл. на стр.9)

чества в стране. Деятельность «ПГК» с самого начала воспринималась как противоречивая. В частности Федеральное агентство железнодорожного транспорта («Росжелдор») придерживалось мнения, что в интересах создания конкуренции (одна из целей реструктуризации железных дорог) было бы целесообразно продать имевшийся у «РЖД» подвижной состав уже существовавшим в то время частным операторам, выражавшим заинтересованность в расширении своего вагонного парка, а не создавать нового грузового оператора, являющегося дочерней компанией «РЖД»[34]. Однако ФАС встала на сторону не «Росжелдора», а «РЖД», оценив создание «ПГК» как шаг в направлении повышения транспарентности системы[35].

Совсем недавно «РЖД» и российское правительство обсуждали возможность продажи контрольного пакета акцией «ПГК» частной компании при сохранении у «РЖД» блокирующего пакета (25% плюс одна акция)[36]. В соответствии с заявлением президента «РЖД» В. И. Якунина список правомочных участников торгов будет ограничен компаниями, которые уже входят в число «операторов» российской железнодорожной системы, зарегистрированы в России и владеют по меньшей мере 10000–15000 вагонами. По многочисленным сообщениям, реальный перечень потенциальных участников торгов уже ограничен шестью компаниями, включая «ТрансОйл», «НТК», «Глобалтранс» и «НефтеТрансСервис»[37]

---

34. «Пути сообщения разошлись», *Коммерсант*, 24 октября 2006 г.
35. Tatiana Tokareva, "Model of Transportation Market: Discussion Goes On", RZD-*Partner*, October 26, 2006.
36. В действительности заместитель министра транспорта Андрей Недосеков «считает важным, чтобы блокирующий пакет принадлежал „РЖД". В этом случае перевозчик будет действовать как стратегический партнер, определяющий издержки обслуживания рынка с учетом большого количества вагонов». "Deputy Transport Minister: RZD Must Sell 75% Minus 1 Share in Freight One", *Interfax*, translated and reported by RZD-*Partner*, October 19, 2010.
37. См., например, Pamela Luică, "Potential Investors May Buy First Cargo and Second Cargo Shares», *Railway Pro*, July 15, 2010; «RZD Estimated Freight One at $8 bln", RZD-*Partner*, October 26, 2010; "Key Developments for NefteTransServis: NefteTransServis, UCLH Eye Freight One", *Bloomberg/Business Week*, March 24, 2011; "Russian Railways to Divest Freight One to limited bidders", www.rbcnews.com, April 7, 2011, reprinted by rzd-



876(см. огл. на стр.9)

Согласно поступавшим сообщениям министерство транспорта предлагало «РЖД» продать контрольный пакет акций «ПГК» до того, как будет создана еще одна «дочка», специализирующаяся на транспортировке общих грузов — «Вторая грузовая компания»[38]. Но министерству не удалось заручиться поддержкой правительства, и 30 сентября 2010 г. «ВГК» начала хозяйственную деятельность. Первоначальное распределение подвижного состава «РЖД» между двумя занимающимися общими грузовыми перевозками «дочками» привело к созданию двух компаний, несколько отличающихся друг от друга с точки зрения специализации. Однако в соответствии с имеющимся планом подвижной состав обеих компаний должен стать более однородным. Согласно «РЖД» к середине 2011 г. «ПГК» было передано свыше 200 000 вагонов, а «ВГК» — приблизительно 180 000[39].

Сейчас, когда свои услуги предлагают две общие грузовые дочерние компании, сообщают, что министерство транспорта и министерство экономического развития и торговли требуют, чтобы «РЖД» выставили на продажу контрольный пакет акций одной из «дочек», но никак не обеих[40]. По мнению В. И. Якунина, «продажа нами контрольных пакетов акций обеих компаний противоречила бы духу реформ с точки зрения государственных интересов»[41]. По сообщениям информационных агентств, в случае если будет принято решение о продаже контрольного пакета акций «ВГК», скорее всего, в торгах примут участие те же самые компании, которые выражали заинтересованность в приобретении контрольного пакета акций «ПГК».

В любом случае (а также если продажа не состоится) в обозримом будущем основная часть грузоперевозок на железнодорожном транспорте будет осуществляться крупными операторами из «большой тройки» — «ПГК»,

---

partner.com; "75% Stake in Freight One to Be Sold on Auction This Year", *Transport*, April 12, 2011, reprinted by tildefinance.com.

38. "RZD May Sell a Controlling Stake in the First Cargo Company before the Second Cargo Company Is Created", RZD-*Partner*, April 2, 2010.

39. Рамиль Талипов, «Реформа железнодорожного транспорта в Российской Федерации».

40. "Launch of Freight Two Delayed", *Vedomosti* , March 19, 2010.

41. "Globaltrans May Acquire 50% of VGK Freight", RBC *Daily*, May 28, 2010.



877(см. огл. на стр.9)

«ВГК» и «Глобалтранс». Следствием этого становятся опасения относительно конкурентного исхода в том случае, если «Глобалтрансу» удастся победить на торгах и приобрести контрольный пакет акций одного из двух других крупнейших грузоперевозчиков (Stupachenko 2008). Мы уже упоминали, что в российском законодательстве содержатся нормы, которые постороннему наблюдателю кажутся странными. Известно, что «ПГК» и «ВГК» контролируются «РЖД». Однако в соответствии с российскими нормами, поскольку они *не являются* «РЖД», ставки сборов, взимаемых ими с грузоотправителей, относятся к числу нерегулируемых точно так же, как сборы, назначаемые частными операторами.

## Частные компании: друзья, соперники или женихи для «дочек»?

Первыми среди равных независимых российских операторов являются «Глобалтранс» и «ДВМП». (Напомним, что ни одна из компаний не является «перевозчиком» в полном смысле этого слова, то есть предприятием, которое в сколько-нибудь значительной степени формирует свои собственные грузовые составы, используя для транспортировки грузов государственную инфраструктуру. Единственным настоящим перевозчиком в России остается «РЖД».) «Глобалтранс», как крупный оператор, специализируется на транспортировке металлопродукции, нефтепродуктов, строительных материалов и угля[42]. Компания создавалась как транспортная дочерняя компания международного производителя стали «Северсталь» и первоначально называлась «Северстальтранс». В 2008 г. она стала не зависимой от материнской компании. «Глобалтранс», в свою очередь, является материнской компанией для «Новой перевозочной компании». «Глобалтрансу» принадлежит примерно 21000 грузовых вагонов и 18 локомотивов[43].

---

42. В презентации, подготовленной компанией, утверждается, что по перевозкам металлопродукции этот частный оператор занимает первое место в России, нефтепродуктов — четвертое, строительных материалов — восьмое и угля — пятое.

43. М. Лайса сообщает, что «Глобалтрансу» «принадлежит 18 локомотивов, которые используются на маршрутах протяженностью



878(см. огл. на стр.9)

В разное время «Глобалтранс» предлагал приобрести контрольный пакет акций либо «ПГК», либо «ВГК». Как уже упоминалось, специализированная российская пресса отводит «Глобалтрансу» третье место в «большой тройке» железнодорожных операторов, наряду с «ПГК» и «ВГК». Интересно, что до 2006 г. владельцам «Глобалтранса» принадлежало 50% акций конкурирующего оператора «Трансгарант». Они и сейчас являются выгодоприобретателями (размер этих выгод неизвестен) еще одного оператора-конкурента — «ММК-Транс» (Globaltrans 2008, 2010).

Вторым крупнейшим частным железнодорожным оператором в России является компания «ДВМП», специализирующаяся на контейнерных перевозках. Компании и ее дочерним предприятиям (на железнодорожном транспорте крупнейшим из них является «Трансгарант») принадлежит почти 16 000 товарных вагонов и 5 магистральных локомотивов. «ДВМП» и «РЖД» (включая аффилированные компании) на паритетных началах владеют интермодальным контейнерным оператором «Русская тройка». Кроме того, «ДВМП» принадлежит 12,5% акций контролируемой «РЖД» и конкурирующей на рынке контейнерных перевозок компании «Трансконтейнер» («ДВМП» намеревается довести свой пакет акций в последней до контрольного)[44].

Одним из самых «молодых» грузовых операторов является «Дальневосточная транспортная группа», созданная в 2000 г. Сегодня ей принадлежит такая транспортная инфраструктура, как грузовые железнодорожные, морские и автомобильные терминалы в России и зарубежных странах. На конец 2008 г. компания и ее дочерние предприятия контролировали свыше 13000 грузовых

---

до 500 км в областях, в которых компания не „отбирает хлеб“ у „РЖД“. Последняя перевозит грузы на более дальние расстояния. Собственные локомотивы используются и для подготовки новых машинистов и их помощников. Компания хочет быть готовой к дальнейшему расширению своей деятельности в случае либерализации рынка локомотивной тяги» (Laisa, 2010). «Глобалтранс» подтверждает эти данные (Globaltrans, 2008).

44. «Так и будет», — говорит один из руководителей «ДВМП» Сергей Генералов. “Fesco Wants Transcontainer”, *Moscow Times*, November 18, 2010.



879(см. огл. на стр.9)

вагонов. По сообщениям финансовой прессы, в начале 2009 г. под влиянием мирового экономического кризиса она нарушила график платежей по корпоративным облигациям и начала переговоры с кредиторами о продлении действия контракта[45].

Четвертым крупнейшим железнодорожным оператором России является компания «Евросиб СПб», учрежденная сразу после распада СССР руководителями Октябрьской (Петербург—Москва) железной дороги. «Евросиб СПб» принадлежит почти 12000 грузовых вагонов. Компания специализируется на грузовых перевозках лесопродукции: от пильных лесоматериалов до целлюлозы и бумаги.

«ТрансОйл» позиционирует себя как «крупнейшую частную компанию, специализирующуюся на транспортировке нефти и нефтехимических продуктов». Согласно веб-сайту компании она владеет 26 500 железнодорожных цистерн и 36 локомотивами. Интересно, что в двух различных инвестиционных проспектах «Глобалтранса» компания «ТрансОйл» последовательно характеризуется как «связанная сторона» и как «компания, находящаяся под общим значительным влиянием» «Глобалтранса» (Globaltrans 2008, 2010), однако подробности отношений этих фирм неизвестны.

Как и в странах Центральной и Восточной Европы, в которых происходили реформы железнодорожной системы (Pittman et al. 2007), несколько частных железнодорожных операторов являются дочерними компаниями или поддерживают тесные связи с крупными производителями и отправителями наливных и насыпных грузов[46]. В частности, можно назвать таких операторов, как «Металлоинвесттранс», «Независимая транспортная компания» (до самого недавнего времени она была подразделением Новолипецкого металлургического комбината) и «ММК-Транс». Один из российских финансовых аналитиков заметил: «Собственный парк цистерн или доли в транспортных фирмах имеют

45. "Far Eastern Transport Group Is Unable to Pay Off Debt", Rusmergers.com, January 30, 2009, citing RBC daily.

46. Интересное общее обсуждение ситуации в России см. в публикации Н. Вторушиной (Vtorushina 2008).



880(см. огл. на стр.9)

почти все крупные нефтяные компании. Периодически они начинают размышлять о целесообразности продажи своих непрофильных активов, но если транспортные компании повышают цены, то нефтяники быстро возвращаются к проектам по созданию собственных железнодорожных операторов»[47].

## Будущее

Несмотря на значительные изменения, произошедшие на российских железных дорогах после 2001 г., когда началось осуществление программы реформ, некоторые вещи остаются неизменными. В частности, железные дороги остаются монопольной инфраструктурной сетью, используя которую, монопольный перевозчик — та же самая монополия — осуществляет движение локомотивов, тянущих за собой составы товарных вагонов. Частным компаниям принадлежит немногим более трети этих вагонов, а владельцами еще примерно одной четверти являются дочерние компании «РЖД». В этих случаях тарифы на перевозку грузов, назначаемые грузоотправителям, могут отличаться от регулируемого тарифа, устанавливаемого ФТС, в той степени, в которой владелец подвижного состава желает назначить плату за его использование, отличающуюся от составляющей подвижного состава тарифа ФТС. С этой точки зрения можно сказать, что Россия находится в состоянии, соответствующем модели доступа к монопольной инфраструктуре третьих сторон — возможно, на пути к вертикальному разделению. Однако в данном случае имеется в виду уникальная с глобальной точки зрения модель, когда открывается «доступ» только к подвижному составу, но не ПГС, а инфраструктура по определению включает в себя локомотивы и движение локомотивов с составами, с последующей оговоркой, что две крупнейшие третьи стороны, тарифы которых частично выведены из-под регулирования, являются дочерними компаниями владельца инфраструктуры.

---

47. Дмитрий Адамидов, транспортный аналитик из московского агентства «Инвесткафе»; цит. по: Helmer, “Is Timchenko Playing Monopoly”.



881(см. огл. на стр.9)

Наступит ли время, когда независимые перевозчики получат доступ к сети железных дорог «РЖД» для того, чтобы направлять по ним собственные товарные составы, используя собственные локомотивы? Наиболее вероятными кандидатурами нам представляются либо «ПГК», либо «ВГК» (но никак не обе сразу, по крайней мере в ближайшем будущем). В том случае, если контрольный пакет акций одной из этих компаний будет продан частной фирме только при условии сохранения блокирующего пакета за «РЖД», ее уже нельзя будет рассматривать как независимую в обычном смысле этого слова. Собственными локомотивами располагают по крайней мере три частные компании — «Глобалтранс», «ТрансОйл» и «Балттранссервис». Сообщается, что они получили и лицензии перевозчика (Globaltrans 2008), следовательно, могут рассчитывать на дальнейший прогресс в этом направлении. Обычные опасения относительно дискриминации в предоставлении доступа к инфраструктуре в условиях режима доступа третьим сторонам будут сохраняться в той степени, в которой «РЖД» оставляют за собой контроль и над инфраструктурой, и над некоторыми ПГС.

Как представляется, план правительства по продлению «Программы структурных реформ» до 2015 г. открывает возможность создания в тех или иных географических областях страны экспериментальных режимов доступа третьих сторон и вертикального разделения. На представленной «РЖД» презентации описывается и продление программы в отношении пилотных проектов, включающих «две модели конкуренции грузоперевозчиков»: «конкуренции за маршрут» и «конкуренции на маршруте». Как представляется, под последней имеется в виду стандартная модель доступа третьих сторон с регулируемыми тарифами на право доступа, но с нерегулируемыми в результате создания конкуренции тарифами на перевозку товаров. «Конкуренция за маршрут» описывается следующим образом: «По результатам государственных тендерных торгов локальный перевозчик получает в определенных частях *инфраструктуры* «РЖД» право на *весь* грузовой транспорт по крайней мере на 5 лет». Оно весьма напоминает модель вертикального разделения, но с независимым монополь-



882(см. огл. на стр.9)

ным ПГС, использующим путевую инфраструктуру. В то же время обычным элементом вертикального разделения является конкуренция независимых ПГС[48]. Преобразование вертикально интегрированной монополии в две последовательные монополии может рассматриваться как еще один короткий шаг в направлении более радикального преобразования системы. Однако ясно, что он приведет к снижению эффективности, в соответствии со стандартной моделью «двойной маржинализации» (Tirole 1988).

Последний вопрос относительно конкуренции заключается в том, действительно ли вариант горизонтального разделения отложен в долгий ящик (о чем свидетельствуют все внешние признаки, но что никогда явным образом не объявлялось). Еще раз отметим, что это единственная из стандартных моделей реструктуризации железных дорог, которая создает конкуренцию и одновременно позволяет в полном объеме сохранить экономию, обусловленную вертикальной интеграцией.

Единственной слабостью этого варианта в контексте российских дебатов всегда была проблема создания конкуренции на участке Транссибирской магистрали к востоку от Омска[49]. Интересно, что в соответствии со «Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» предусматривается удвоение пропускной способности и по меньшей мере утроение объема перевозок по БАМу[50]. В. И. Якунин уверен в том, что БАМ, который строился как «стратегическая альтернатива» Транссибирской магистрали, будет обладать достаточными возможностями для того, чтобы обеспечить перевозки наливных и насыпных грузов с Дальнего Востока, что позволит ускорить контейнерное и пассажирское движение по Транссибу (Mustaeva 2008). Такое разделение грузо- и пассажиропотоков выглядит эффективным с точки зрения вертикально разделенного инфраструктурного монополиста. Но что если

48. Talipov, «Rail Transport Reform in the Russian Federation».

49. ECMT (2004); Friebel et al. (2007). См. Также: Anna Belova and Louis Thompson, «Russian Railways Move Ahead», *Railway Gazette*, October 2005.

50. “Freight volumes via BAM to Reach 100m tons a Year by 2050”, RZD-*Partner*, March 24, 2010, http://www.en.portnews.ru; “RZD almost Doubled the Forecast of the BAM Capacity”, RZD-*Partner*, September 27, 2010.



883(см. огл. на стр.9)

БАМ является настолько сильным, что он способен будет предложить эффективность иного рода, когда две находящиеся в частной собственности вертикально интегрированные параллельные железнодорожные магистрали конкурируют друг с другом? Более ста лет назад великий английский экономист Альфред Маршалл уже высказал свое мнение по этому вопросу:

> Один из наиболее интересных и трудных видов приложения теории монополий относится к вопросу о том, отвечает ли наилучшим образом общественным интересам выделение определенной территории для каждой крупной железной дороги и исключение здесь конкуренции. <...> Следует признать, что при прочих равных условиях устанавливаемая железной дорогой «цена монопольного дохода» снижается по мере увеличения спроса на ее услуги и наоборот. Однако такова уж человеческая природа, что, как показала жизнь, нарушение монополии открытием конкурирующей железнодорожной линии не задерживает, а ускоряет осознание старой железнодорожной компанией своей способности осуществлять перевозки по более низким тарифам (Маршалл 2007, 467).

## Библиография


Комитет по инвестиционной политике и ГЧП. 2010. *Роль государственной железнодорожной монополии в процессах государственного управления хозяйственным комплексом Российской Федерации*. М.: Центр ГЧП Внешэкономбанка, Центр фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ.

Маршалл, Альфред. 2007. *Основы экономической науки*. М.: Эксмо.

ФАС (Федеральная антимонопольная служба). 2009. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации*. М.: ФАС.

ФАС. 2010. *Дела Федеральной антимонопольной службы против «РЖД»*. М.: ФАС.

Andreeva, Tamara. 2010. “Time for Bold Decisions”, RZD-*Partner International* 2(22): 23–26.

Armstrong, Mark. 2002. “The Theory of Access Pricing and Interconnection”. In *Handbook of Telecommunications Economics, vol. 1: Structure, Regulation, and Competition*, ed. Martin Cave and S. K. Majumdar. Amsterdam: Elsevier, 295–384.

Briginshaw, David. 2008. “Russia’s Private Railfreight Boom”, *International Railway Journal* (June): 21–23.

BTRE (Bureau of Transport and Regional Economics). 2003. *Rail Infrastructure Pricing: Principles and Practice*. Canberra: Department of Transport and Regional Services, BTRE.




884(см. огл. на стр.9)

Capelik, Vladimir, and Ben Slay. 1996. "Antimonopoly Policy and Monopoly Regulation in Russia". In *De-Monopolization and Competition Policy in Post-Communist Countries*, ed. Ben Slay. Boulder, CO: Westview Press, 57–88.

Dementiev, Andrei, 2007. "Reforming Russian Railways: Introduction of Competition and New Regulatory Challenges". In *Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, ed. J. M. Viegas, and D. A. Hensher. Amsterdam: Elsevier, 707–736.

ECMT (European Conference of Ministers of Transport). 2004. *Regulatory Reform of Railways in Russia*. Paris: ECMT.

ECMT. 2005a. *Review of Regulatory Reform of Railways in Russia: Updated Summary and Conclusions*. Paris: ECMT.

ECMT. 2005b. *Railway Reform and Charges for the Use of Infrastructure*. Paris: ECMT.

Filina, V. N. 2008. "Competitiveness Problems of the National Transportation System", *Studies on Russian Economic Development* 19: 248–261.

Friebel, Guido, Sergei Guriev, Russell Pittman, Elizaveta Shevyakhova, and Anna Tomová. 2007. "Railroad Restructuring in Russia and Central and Eastern Europe: One Solution for All Problems?", *Transport Reviews* 27: 251–271.

Globaltrans. 2008. *Prospectus: Offering of 33,918,128 Global Depositary Receipts*. Deutsche Bank and Morgan Stanley, April 30.

Globaltrans. 2010. *Prospectus: Offering of up to 31,176,469 Global Depositary Receipts*. March 4.

Gómez-Ibáñez, José, and Ginés de Rus, 2006. *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Guryev, Andrey. 2005. "OAO RZD Voices New Objectives", RZD-*Partner International* 3: 50–54.

Guryev, Andrey. 2006. "Market Awaits New Big Subject", RZD-*Partner International* 1: 51.

Haywood, Richard Mowbray. 1969. *The Beginnings of Railway Development in Russia in the Reign of Nicholas I, 1835–1842*. Durham, NC: Duke University Press.

Haywood, Richard Mowbray. 1998. *Russia Enters the Railway Age, 1842–1855*. East European Monographs, no. CDXCIII. New York: Columbia University Press.

Kahn, Alfred E. 1970. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. New York: Wiley.

Kessides, Ioannis N. 2004. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Washington, DC: World Bank, and Oxford: Oxford University Press.

Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole. 2000. *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA: MIT Press.

Laisi, Milla. 2010. "Business Environment and Future Opportunities in Russian Railway Freight Market", research reports of the Finnish Transport Agency, 18/2010.

Marks, Steven G. 1991. *Road to Power: The Trans-Siberian Railroad and the Colonization of Asian Russia, 1850–1917*. Ithaca, NY: Cornell University Press.



885(см. огл. на стр.9)

Meyer, Hugo Richard, 1905. *Government Regulation of Railway Rates: A Study of the Experience of the United States, Germany, France, Austria-Hungary, Russia and Australia*. London: Macmillan.

Mustafaeva, Leila. 2008. "The Second Birth of BAM", RZD-*Partner International* 4(16): 28–29.

Newbery, David, 1999. Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities. Cambridge, MA: MIT Press.

Newbery, David. 2005. "The Relationship between Regulation and Competition Policy for Network Utilities", presented at the conference in tribute to Jean-Jacques Laffont, Toulouse, June 30.

Oding, Nina. 2000. "Reforming a Natural Monopoly: The Case of Railroad Transport". In *Restructuring, Stabilizing and Modernizing the New Russia: Economic and Institutional Issues*, ed. Paul J. J. Welfens and Evgeny Gavrilenkov. Berlin: Springer-Verlag, 403–438.

Pittman, Russell. 2003. "Vertical Restructuring (or Not) of the Infrastructure Sectors of Transition Economies", *Journal of Industry Competition & Trade* 3: 5–26.

Pittman, Russell. 2004a. "Chinese Railway Reform and Competition: Lessons from the Experience in Other Countries", *Journal of Transport Economics and Policy* 38: 309–332.

Pittman, Russell. 2004b. "Russian Railways Reform and the Problem of Non-Discriminatory Access to Infrastructure", *Annals of Public and Cooperative Economics* 75: 167–192.

Pittman, Russell. 2007. "Options for Restructuring the State-Owned Monopoly Railway." In *Railroad Economics* (Research in Transportation Economics vol. 20), ed. Scott M. Dennis and Wayne K. Talley. Amsterdam: Elsevier, 179–198.

Pittman, Russell. 2013. "The Freight Railways of the Former Soviet Union, Twenty Years On: Reforms Lose Steam", *Research in Transportation Business and Management*, 6: 99–115.

Pittman, Russell, Oana Diaconu, Emanual Šip, Anna Tomová, and Jerzy Wronka. 2007. "Competition in Freight Railways: 'Above-the-Rail' Operators in Central Europe and Russia", *Journal of Competition Law and Economics* 3: 673–687.

Puffert, Douglas J. 2009. *Tracks across Continents, Paths through History: The Economic Dynamics of Standardization in Railway Gauge*. Chicago: University of Chicago Press.

Shermanayev, V. A., and Boris E. Lukov. 2004. "Reforming Russia's Railways", *Rail International* (March): 12–25.

Stupachenko, Ivan. 2008. "Freight Two Enters the Market", RZD-*Partner International* 4(16): 18–20.

Stupachenko, Ivan. 2009-10. "From Regulation towards Deregulation", RZD-*Partner International* 4(20): 14–17.

RZhD. 2007a. *On Preparing the Ministry of Transport Report to the Russian Federation Government on Implementation of the Rail Structural Reform Program*. Signed by representatives of the Ministries of Economic Development and Transport, the Federal Tariff and Antimonopoly Services, and RZhD.

RZhD. 2007b. *Target Model of the Rail Transport Market at the End of the Third Stage of Structural Reform*. Signed by RZhD officers.



886(см. огл. на стр.9)

Tirole, Jean. 1988. *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, MA: MIT Press.

Tsuji, Hisako. 2004. "A Competitive Environment for Linking the TSR and TKR", ERINA Discussion Paper 0409e, Economic Research Institute for Northeast Asia, Niigata, Japan.

Tsuji, Hisako. 2009. "The Global Financial Crisis and Trans-Siberian Railway Transportation", ERINA Report 89 (September), Economic Research Institute for Northeast Asia, Niigata, Japan.

Tsuji, Hisako, and Dmitry Sergachev. 2006. "Transport Infrastructure in Far Eastern Russia and the Use Thereof", ERINA Report 70 (July), Economic Research Institute for Northeast Asia, Niigata, Japan.

Ushakova, Elena. 2010. "New Plan, Old Problems", RZD-*Partner International* 3(23): 22–25.

Vtorushina, Nadezhda. 2008. "Captive Operator as a Safety Measure", RZD-*Partner International* 4(16): 50–53.

Westwood, J. N. 1964. *A History of Russian Railways*. London: Allen and Unwin.

Westwood, J. N. 2002. *Soviet Railways to Russian Railways, Studies in Russian and East European History and Society*. New York: Palgrave.

Winner, John, and Andrei Evdokimov. 2011. "Russia". In *Reforming Europe's Railways: Learning from Experience*, ed. Jeremy Drew and Johannes Ludewig. Hamburg: Eurail Press, 33–46.

World Bank. 2002. *Building Institutions for Markets*, World Development Report 2002. Washington, DC: World Bank.

Xu, Yi-chong. 2004. *Electricity Reform in China, India and Russia: The World Bank Template and the Politics of Power*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Yakunin, Vladimir. 2009. "The Right Rail Reform to Meet the Needs of the Economy", RZD-*Partner International* 4(20): 6–9.



887(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 22. Сельское хозяйство России и переходный период*

ЦВИ ЛЕРМАН
И ДЭВИД СЕДИК

В НОЯБРЕ 1991 г. правительство СССР предложило Всемирному банку собрать команду международных экспертов для разработки плана действий по проведению реформ в сфере продовольствия и сельского хозяйства. Исследование, представленное этой командой экспертов, можно по праву назвать «Вашингтонским консенсусом» по реформе сельского хозяйства. Оно было опубликовано в 1992 г. после распада СССР (World Bank 1992). Исследование акцентировало внимание на двух важных аспектах реформы, направленных на устранение проблем, которые, по сути, достались российскому сельскому хозяйству в наследство от Советского Союза. Эти аспекты заключались в следующем:

- отмена централизованного планирования через поэтапный отказ от системы госзаказов, контроля над ценами, регулирования внешней торговли, субсидий для сельхозпроизводителей и потребителей; и
- повышение конкурентоспособности сектора через ряд структурных реформ в агропромышленном комплексе; большинство предложений было посвящено именно этому вопросу, а среди самых важных его элементов были названы приватизация сельскохозяй-

*В данной главе авторы, главным образом, опираются на статистические данные Росстата — Федеральной службы государственной статистики и Межгосударственного статистического комитета Содружества Независимых Государств. Статистические ряды приведены в основном за период до 2007–2008 года, за исключением данных по сельскохозяйственным землям — эта статистика имеется только за период до 2005 года. Этот факт также, разумеется, повлиял на расчеты производительности.



888(см. огл. на стр.9)

ственных активов, земельная реформа и реформирование сельскохозяйственных предприятий.

Двадцать лет спустя большая часть реформ, предложенных в рамках «Вашингтонского консенсуса» для сельского хозяйства, была реализована. Дефицит продуктов питания, который так часто ощущался в конце советского периода, больше не наблюдался. Россия успешно обеспечивала себя достаточным объемом продовольствия, также эффективно развивалась и российская пищевая промышленность, которая на сегодняшний день является лидером на пространстве СНГ. Более того, Россия превратилась из крупнейшего в мире импортера зерна в третьего по величине экспортера.

Тем не менее структурные изменения, необходимые для появления эффективных сельскохозяйственных производителей и конкурентоспособного сельского хозяйства, отвечающего мировым стандартам, сильно отставали от изменений на сырьевых рынках. В настоящий момент структура сельского хозяйства России носит бимодальный характер — причем один из наиболее ярко выраженных среди стран СНГ. Б*о*льшая часть земель сконцентрирована в руках сельскохозяйственных предприятий, и лишь небольшая — распределена между многочисленными индивидуальными производителями — личными подсобными хозяйствами и фермерскими хозяйствами. Такой тип распределения земель копирует модель, преобладавшую в советскую эпоху, и сильно отличается от модели, наблюдаемой в рыночных экономиках или в странах СНГ, проводивших ускоренные реформы, таких как Азербайджан. Такая бимодальная структура сельского хозяйства говорит об отсутствии эффективных и отлаженных земельных рынков.

Следствием такой модели российского сельского хозяйства является достаточно посредственная производительность сельхозпредприятий и высокая эффективность (при большой трудоемкости) 23 млн приусадебных хозяйств. Несмотря на то что эти мелкие индивидуальные хозяйства (площадью от 0,5 до 10 га) используют отсталые технологии и сильно ограничены в возможности расширяться, они демонстрируют гораздо более высокий уровень производительности земель



889(см. огл. на стр.9)

и обеспечивают около 50% объема валовой продукции сельского хозяйства (ВПСХ). Тот факт, что количество эффективных хозяйств среднего размера не растет, свидетельствует о сильном уклоне государственной политики в сторону крупных сельскохозяйственных предприятий, который поддерживается бюрократическими препонами на земельных рынках. За два десятилетия переходного периода российское сельское хозяйство далеко ушло от советской модели, однако все еще имеет сильное сходство с ней по основным принципам.

В этой главе мы рассматриваем процессы земельной реформы и реформирования сельскохозяйственных производителей в России с 1991 г., говорим о том, что было достигнуто и что еще предстоит сделать. Обзор российских сельскохозяйственных реформ представлен в широком контексте преобразований в других республиках бывшего СССР. Мы используем данные, актуальные на 2008–2009 гг. После краткого вступления, описывающего советское наследие российского сельского хозяйства, мы рассматриваем политику переходного периода, которая привела к приватизации земель и индивидуализации сельского хозяйства с соответствующими изменениями его структуры и производительности. Поскольку земельные рынки являются третьим «столпом» институциональных изменений в сельском хозяйстве переходного периода, мы также рассказываем о появлении земельных сделок и административных ограничениях дальнейшего развития земельных рынков. В заключительном разделе мы анализируем варианты расширения сектора индивидуальных хозяйств для ослабления бимодальности и повышения эффективности российского сельского хозяйства.

## Советское наследие и российское сельское хозяйство

Централизованное планирование создало две основные деформации в советском сельском хозяйстве, не наблюдаемых в рыночной экономике. К первой можно отнести искаженное распределение производственных ресурсов, ко второй — некорректно функционирующие институты.



890(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 22.1.
Доля (%) сельского хозяйства в общем объеме капиталовложений и чистом материальном продукте в странах бывшего Советского Союза, 1971–1990

| | 1971–1975 | 1976–1980 | 1981–1985 | 1990 |
|---|---|---|---|---|
| Доля инвестиций в сельское хозяйство в общем объеме инвестиций | 27,1 | 27,8 | 26,9 | 25,7 |
| — на производство | 19,8 | 20,0 | 18,5 | 17,8 |
| — на с/х инфраструктуру | 7,4 | 7,9 | 8,4 | 7,8 |
| Доля сельского хозяйства в чистом материальном продукте | 16,9 | 14,9 | 19,5 | 24,9 |

Источник: World Bank (1992), 173.

Неравномерное распределение ресурсов подтверждается чрезвычайно высоким уровнем ресурсов, выделенных сельскому хозяйству. Начиная с 1960-х гг. сельское хозяйство превратилось из обделенного вниманием сектора в одного из фаворитов советских властей. Этот особый статус привел к росту инвестиций в сектор, в результате чего удельный вес сектора в инвестициях намного превзошел его долю в валовом внутреннем продукте (ВВП) (табл. 22.1).

Значительная часть этих выросших инвестиций была направлена на повышение уровня жизни в СССР за счет увеличения потребления продукции животноводства. Н. Хрущев, а затем Л. Брежнев стремились улучшить рацион питания населения СССР через инвестиции в «промышленное» производство животноводческой продукции (Van Atta 1993). В период с 1970 по 1990 г. поголовье сельскохозяйственных животных в СССР выросло приблизительно на 20%. Для кормления этих животных производство и импорт зерна были увеличены — последний с почти нулевого уровня в 1970 г. до 36 млн т в год в 1980-х (рис. 22.1).

Советские власти применили двунаправленный подход к развитию животноводческого сектора. Наряду с интервенциями в производственный процесс правительство обеспечивало спрос за счет удерживания розничных цен на мясо на практически неизменном уровне



891(см. огл. на стр.9)

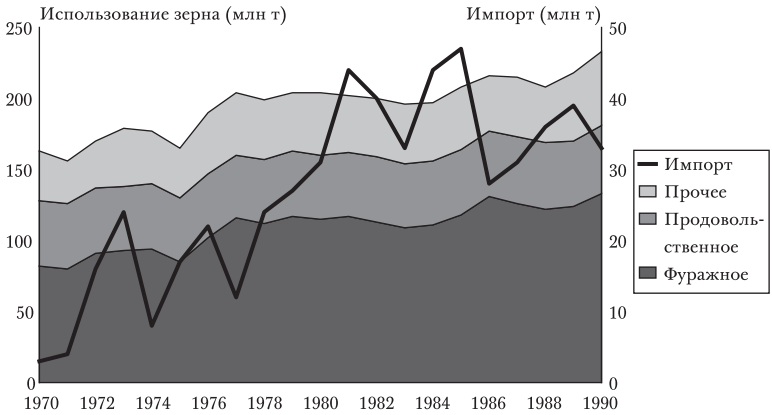



РИС. 22.1. Использование и импорт зерна в СССР, 1970–1990 гг.
Источник: FAOSTAT (2011) и Zeimetz (1991).

с середины 1960-х до 1990 г. Это означало, что истинная стоимость производства мяса в СССР была значительно выше той цены, которую платили потребители. Советские производители получали субсидии для компенсации выпадающих в результате такой политики доходов, а советские потребители получали скрытые субсидии, платя меньше себестоимости производства продукции животноводства. К 1990 г. продовольственные и сельскохозяйственные субсидии в России (производителям и потребителям) достигли внушительной цифры — 11,8% ВВП (табл. 22.2).

Второй основной деформацией в советском сельском хозяйстве были неэффективные институты. Первичным институтом в советском сельском хозяйстве было сельскохозяйственное предприятие (сельскохозяйственная организация, СХО). Лерман, Чаки и Федер (Lerman, Csaki and Feder 2004) выделяют шесть основных черт социализированных (общественных) СХО, которые отличали их от рыночных хозяйств и приводили к неэффективности (табл. 22.3). Централизованное планирование, несомненно, являлось основной причиной неэффективности СХО. Первые четыре пункта были характерны для экономической системы в целом, а не только для СХО. Кроме этих общих для всей экономики черт, СХО имели еще две специфические характеристики на микроуров-



892(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 22.2.
Прямые продовольственные и сельскохозяйственные субсидии (млрд руб.) в России, 1988–1991 гг.

| Тип субсидий | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|---|---|---|---|
| Продовольственные субсидии (потребителям) | 27,5 | 28,6 | 39,5 | 80,0 |
| Сельскохозяйственные субсидии (производителям) | 35,8 | 38,0 | 31,5 | 34,1 |
| Всего | 63,3 | 66,6 | 71,0 | 104,1 |
| В % к ВВП | 11,7 | 11,9 | 11,8 | 10,0 |

Источник: World Bank (1992), 218.

ТАБЛИЦА 22.3.
Унаследованные характеристики социалистического сельского хозяйства

| Характерная черта | Последствия |
|---|---|
| Централизованно устанавливаемые производственные задачи | Неэффективность из-за отсутствия ориентации на потребителя, нечувствительность к сигналам рынка |
| Мягкие бюджетные ограничения | Неэффективность из-за отсутствия ориентации на получение прибыли, использования списаний и субсидий |
| Политика пожизненной занятости для работников | Неэффективность из-за невозможности контролировать затраты через корректировку количества рабочей силы |
| Отсутствие фактической собственности на землю и производственные активы | Неэффективность из-за невозможности передачи земли и активов, так как нет прав собственности: «работникам не принадлежат плоды их труда» |
| Коллективная организация производства | Неэффективность из-за возможности существования за счет других, недобросовестного исполнения своих обязанностей, отсутствия индивидуальных стимулов: вознаграждение не зависит от вложенных усилий |
| Крупные сельскохозяйственные предприятия, организаций (СХО размером в 2 000 га, 500 работников) | Неэффективность из-за высокой стоимости контроля, анонимности, непрозрачности |

Источник: Lerman, Csaki and Feder (2004).



893(см. огл. на стр.9)

не. Колхоз являлся производственным кооперативом, а эта форма производства сама по себе есть синоним неэффективности. СХО также были чрезмерно крупными — гораздо крупнее, чем рыночные хозяйства, — что также отрицательно сказывалось на эффективности.

## Переходный период и его влияние на российское сельское хозяйство

Политика переходного периода в России была направлена на устранение двух основных деформаций сельского хозяйства, присутствовавших в советской экономике: искаженное распределение производственных ресурсов и неэффективные институты. Основными факторами, которые отрегулировали распределение ресурсов в российском сельском хозяйстве, стали либерализация цен, ужесточение бюджетной и монетарной политики и более либеральный режим торговли. Эти меры проводились за пределами самого сектора, однако оказали огромное влияние на сельское хозяйство. В начале 1992 г. закупочные цены в сельском хозяйстве росли несколько быстрее, чем отпускные цены, и создавшийся из-за этого эффект ножниц привел к кризису ликвидности в сельскохозяйственном секторе (рис. 22.2). Если

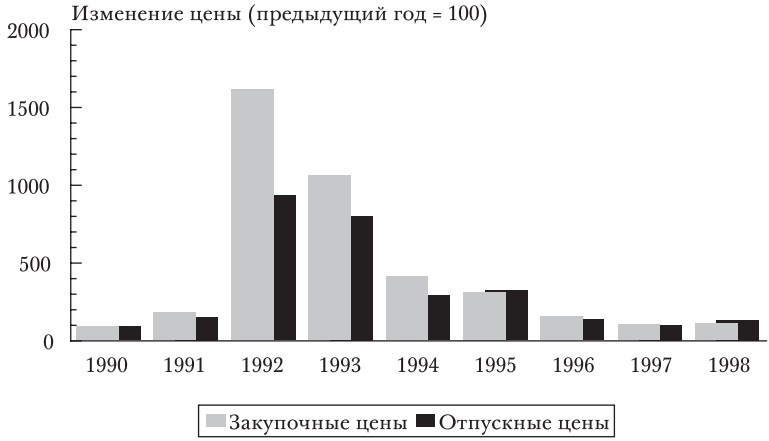



РИС. 22.2 Соотношение закупочных и отпускных цен в сельском хозяйстве России, 1990–1998 гг.

Источник: OECD (2000).



894(см. огл. на стр.9)

уровень закупочных и отпускных цен в российском сельском хозяйстве в 1990 г. взять за 100, то к 1998 г. уровень закупочных цен составлял 960 000, а отпускных цен — 264 000. Хотя такая корректировка цен, несомненно, объясняется рыночным механизмом и отказом от субсидий, также свою роль сыграли и изменения в торговой политике. До 1994 г. цены на сырье контролировались — сначала на федеральном, а затем на региональном уровне — после чего они были практически отпущены в «свободное плавание» и колебались вслед за рынком.

В конечном итоге через несколько лет макроэкономические реформы привели к изменению структуры сельскохозяйственных активов, производства, потребления и торговли. Новая структура более точно соответствовала несубсидированной себестоимости производства и несубсидированному потребительскому спросу. Тем не менее реформы проводились постепенно и с большим трудом. Хотя после 1992 г. цены в своем большинстве росли достаточно быстро, либерализация цен на сырье и сельскохозяйственные продукты проходила медленно. Система государственных заказов сохранялась в течение нескольких лет, сначала на федеральном, а позже — на региональном уровне. Бюджетные ограничения вводились медленно и постепенно поскольку ужесточение фискальной и монетарной политики заняло несколько лет.

Институциональные реформы — источник повышения производительности, и, следовательно, устойчивого роста — проводились еще медленнее и были гораздо менее эффективны в плане изменения структуры российского сельского хозяйства в сторону рыночной экономики. В целом политика переходного периода в России повлияла на сельское хозяйство в трех основных направлениях:

- спад ВПСХ и его последующее восстановление;
- структурные изменения в поголовье сельскохозяйственных животных, посевных площадях и торговле; и
- институциональные изменения: приватизация земель, индивидуализация сельского хозяйства и появление рынков земли.



895(см. огл. на стр.9)

## Спад и восстановление ВПСХ

Существенное первоначальное снижение ВПСХ было воспринято правительством как кризис. В период с 1990 по 1998 г. показатель ВПСХ в России упал на 40% (рис. 22.3). Такая модель роста, падения и последующего восстановления была типична для развития сельского хозяйства всех стран СНГ. Единственная заметная разница заключалась в специфических для каждой страны сроках восстановления (например, в Армении оно случилось уже в 1993 г., а в Украине и Молдавии — только в 1999–2000 гг.). Модель спада и восстановления в сельском хозяйстве, по сути, повторяет развитие экономики в целом, что отражено в показателе ВВП России с 1990 г.[1] Снижение объемов сельскохозяйственного производства полностью объяснялось снижением производства сельскохозяйственных предприятий, организаций — СХО (рис. 22.4, серая линия), тогда как индивидуальный сектор (в основном личные подсобные хозяйства — ЛПХ,

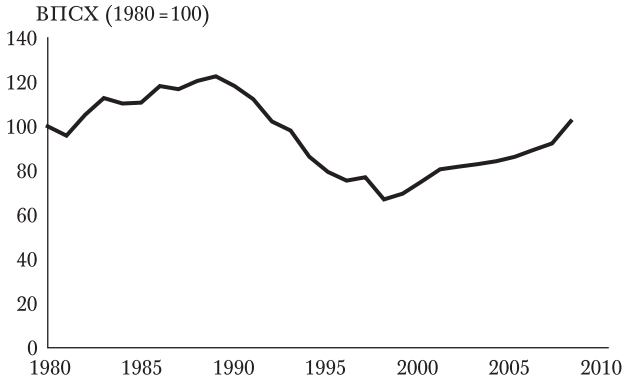



РИС. 22.3. Этапы развития сельского хозяйства в России в 1980–2008 гг.: валовая продукция сельского хозяйства (ВПСХ) в сопоставимых ценах (в процентах к 1980 г.)

Источник: CIS-14 (2009).

1. Российский ВВП также упал на 40% в период с 1990 по 1998 г., а затем восстановился, и вплоть до 2001 г. повторял динамику кривой ВПСХ; после 2001 г. ВВП рос более быстрыми темпами, чем ВПСХ. Данных по ВВП до 1990 г. для России и других стран СНГ не имеется.



896(см. огл. на стр.9)

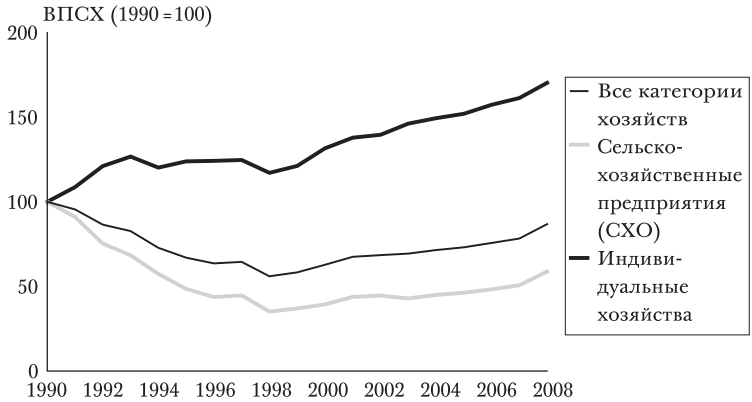



РИС. 22.4. ВПСХ в сельскохозяйственном секторе в целом и по категориям хозяйств в 1990–2008 гг. (в % к 1990 г.)

Примечания. Серая линия — СХО; жирная черная линия — индивидуальный сектор (ЛПХ и КФХ); тонкая черная линия — все категории хозяйств.

Источник: Российские статистические ежегодники (разных годов).

а также крестьянские фермерские хозяйства — КФХ) сохранили стабильные объемы производства и даже нарастили их (рис. 22.4, жирная черная линия). Возобновление роста после 1998 г. произошло за счет хозяйств всех трех категорий, при этом рост в сильно сократившемся в объемах секторе СХО фактически был более значительным, чем в секторе индивидуальных хозяйствах (68% в период с 1998-го по 2008 г. против 45% у индивидуальных хозяйств). А вот в некоторых других странах СНГ (особенно в Средней Азии) ситуация была противоположной — восстановление и рост в постпереходный период стали возможны исключительно за счет индивидуальных хозяйств.

Различия в масштабах спада и последующего восстановления в переходный период привели к росту доли продукции, производимой индивидуальным сектором.

В 1990 г. индивидуальные хозяйства (на тот момент — ЛПХ) производили 25% ВПСХ, а к 1998 г. доля индивидуального сектора (который сейчас представляли ЛПХ и КФХ) выросла почти до 60% ВПСХ. СХО сдали свои лидирующие позиции в секторе — их доля в ВПСХ сократилась с 75% в 1990 г. до 40% начиная с 1998 г. (рис. 22.5).



897(см. огл. на стр.9)

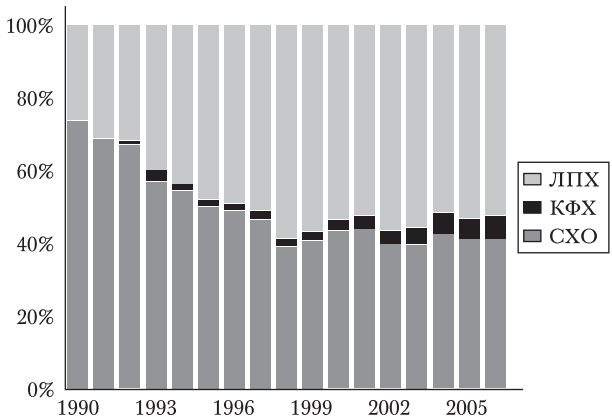



РИС. 22.5. Структура ВПСХ по категориям хозяйств: сельскохозяйственные организации (СХО), крестьянские фермерские хозяйства (КФХ), личные подсобные хозяйства (ЛПХ)

Источник: Российские статистические ежегодники (разных годов).

## Структурные изменения в животноводстве, посевных площадях и торговле

В переходный период произошли существенные структурные изменения в животноводстве, производстве и торговле в сфере сельского хозяйства России из-за падающих доходов населения и отказа от государственной поддержки. Эти изменения не стали неожиданными для западных экспертов, которые еще с момента обсуждения реформ при М. Горбачеве предполагали, что либерализация цен и отказ от государственной поддержки сельского хозяйства могут привести к таким результатам. Прогнозировалось, что после либерализации цен и отказа от большинства субсидий страны бывшего СССР будут производить гораздо меньше мяса, высвобождая зерно для внутреннего потребления и экспорта. Также предполагалось, что бывший Советский Союз станет крупным импортером продуктов животноводства и экспортером зерна, приведя производство и торговлю в соответствие со своими относительными преимуществами (Cook, Liefert and Koopman 1991; Johnson 1993; Liefert 1994; Tyers 1994). Эти прогнозы были хорошим индикатором направления изменений после 1991 г.,



898(см. огл. на стр.9)

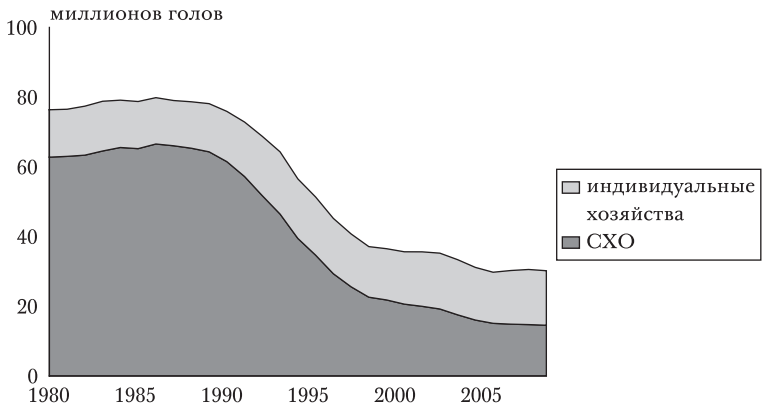



РИС. 22.6. Поголовье скота в сельскохозяйственных предприятиях (организациях) и индивидуальных хозяйствах в 1980–2008 гг. (стандартных голов)

Источник: CIS-14 (2009).

хотя в Российской Федерации адаптация заняла больше времени, чем предполагалось (Sedik, Liefert and Liapis 1998; Liefert and Swinnen 2003).

Самым первым и глубоким изменением в производстве стало снижение поголовья сельскохозяйственных животных. В России поголовье упало на 60% со стабильного показателя 80 млн ст. голов в 1980-х до 30 млн ст. голов с 2005 г. (рис. 22.6).

Сокращение стада связано исключительно со снижением поголовья у СХО, поскольку в индивидуальном секторе (ЛПХ и КФХ) ) сохранилось относительно стабильное поголовье — 15–16 млн ст. голов, что примерно на 10–20% выше по сравнению с устойчивыми уровнями, наблюдаемыми в СССР с 1980 г. (рис. 22.7). Это привело к существенному увеличению доли стада, выращиваемого индивидуальными хозяйствами: с 20% в 1980-х до более 50% от общего поголовья начиная с 2006 г. (рис. 22.6). Таким образом, переходный период в животноводческом секторе повлек за собой высокую концентрацию сельскохозяйственных животных в России в руках индивидуального сектора. Тем не менее в Средней Азии и Закавказье эта концентрация имеет намного более серьезные масштабы — на сегодняшний день в этих регионах



899(см. огл. на стр.9)

более 95% сельскохозяйственных животных контролируется индивидуальными хозяйствами. И даже в Украине хозяйствам населения принадлежит свыше 60% поголовья скота и почти 80% коров.

В индивидуальном секторе основная часть сельскохозяйственных животных выращивается в ЛПХ, и лишь незначительное количество — в КФХ. В 2008 г. индивидуальному сектору в совокупности принадлежало 50% поголовья скота (11,2 млн голов из общего числа в 21,1 млн голов). Из этого числа 10 млн голов принадлежало ЛПХ и всего 1,2 млн — КФХ. КФХ контролируют лишь 5% от общего поголовья скота в России и, что более удивительно, всего 10% от того числа, которое находится в ЛПХ.

Структура посевов после 1991 г. также претерпела существенные изменения, хотя они были более постепенными, чем в животноводческом секторе. Самым значительным изменением стало увеличение посевов зерновых и технических культур в ущерб кормовым культурам (рис. 22.8). После сокращения поголовья сельскохозяйственных животных, спрос на кормовые культуры снизился. Это структурное изменение характерно для всех стран СНГ, хотя в небольших странах, которые проводили более продуманные земельные ре-

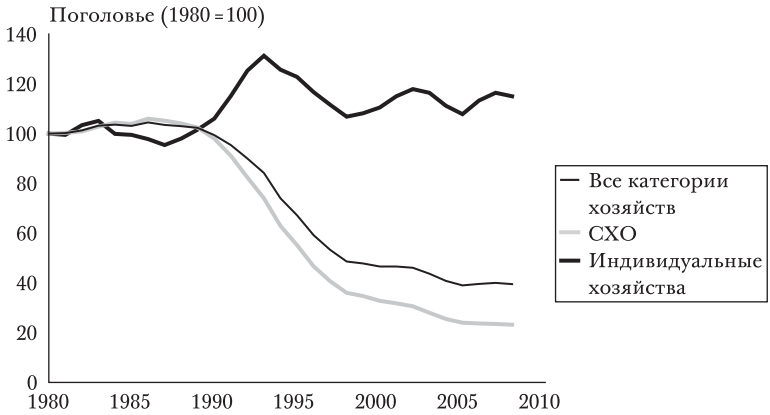



РИС. 22.7. Изменения в поголовье сельскохозяйственных животных в СХО и индивидуальных хозяйствах в 1980–2008 гг.: индексные показатели рассчитаны на основе стандартных голов

Источник: CIS-14 (2009).



900(см. огл. на стр.9)

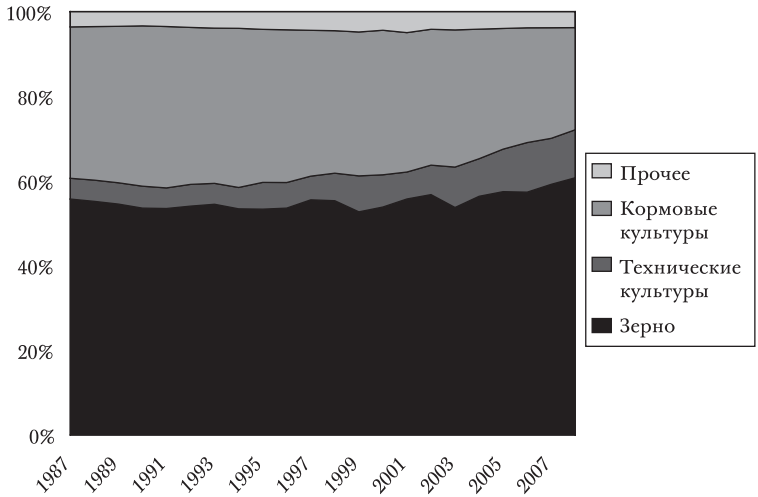



РИС. 22.8. Структура посевных площадей в России, 1987–2008

Источник: CIS-14 (2009) и Российские статистические ежегодники (разных годов).

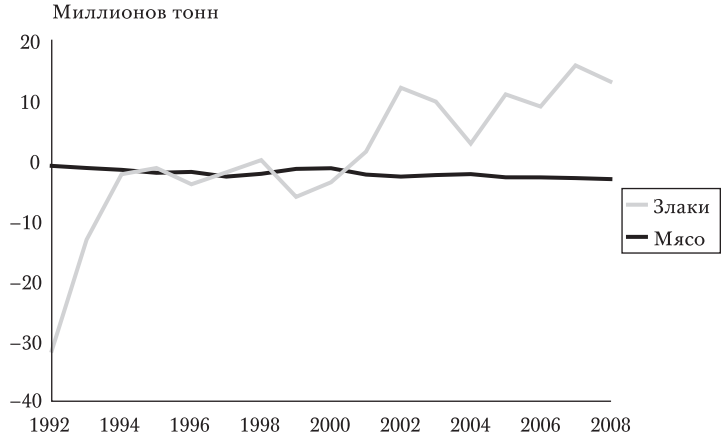



РИС. 22.9. Чистый экспорт злаков и мяса Россией, 1992–2008 гг.

Источник: FAOSTAT (2011).

формы (в Закавказье и странах Средней Азии), эти изменения произошли более стремительно (Lerman and Sedik 2008, 2010).

Переходный период привел также еще к одному существенному изменению — в сфере торговли сельскохозяй-



901(см. огл. на стр.9)

ственной продукцией. Как и прогнозировалось, Россия нарастила импорт мяса и из крупного нетто-импортера стала крупным нетто-экспортером злаков (рис. 22.9). В 2008 г. Россия экспортировала 13 млн т злаков, около 90% из этого объема пришлось на пшеницу.

## Институциональные изменения: реформирование сельскохозяйственных предприятий

В отличие от вышеупомянутых последствий, к которым привели изменения вне сектора сельского хозяйства, институциональные реформы в российском сельском хозяйстве потребовали изменений в самом секторе. Целью этих реформ было повышение эффективности сельского хозяйства через земельную реформу и реформирование сельскохозяйственных предприятий (организаций, СХО).

Земельная реформа в России предусматривала как минимум три отдельных направления, связанных с земельными правами. Первое — это собственность на землю. В Советском Союзе все сельскохозяйственные земли принадлежали государству, поэтому земельная реформа в этом контексте означала *приватизацию* земли, переход собственности от государства к частным лицам. Второе и наиболее противоречивое направление связано с одним из базовых прав собственности, необходимых для развития рынка земли — правом на куплю-продажу земли, или в более общем смысле, *возможности передачи*. Третье направление относится к праву пользования землей. Мы используем слово *индивидуализация* для описания перехода права использования земли от СХО к индивидуальному сектору (КФХ и ЛПХ). Индивидуализация относится исключительно к правам использования земель и не связана с имущественными правами на землю.

### *Собственность на землю: приватизация*

Принципы реформирования СХО и земельной реформы были разработаны за два года — с 1992-го по 1994-й — в рамках проекта Международной финансовой корпорации (МФК) в Нижегородской области. Нижегородская



902(см. огл. на стр.9)

модель впоследствии была реализована в других российских регионах и за рубежом. В отличие от стран Балтии и Центральной и Восточной Европы, Россия приватизировала сельскохозяйственные земли через их передачу пользователям, а не возвращение бывшим владельцам. Первоначальные законы в этой сфере (1989–1991) были ориентированы на принципы частной собственности на землю и процедуры передачи государственных земель в индивидуальное пользование (в ЛПХ, садоводам-огородникам и КФХ). Массовая приватизация началась в 1991–1992 гг., когда крупные участки государственных земель были приватизированы в совместную собственность сельских жителей, которые жили и работали в колхозах и совхозах. Эта формальная приватизация затронула большую часть сельскохозяйственных земель в колхозах и совхозах, тогда как оставшаяся часть сельскохозяйственных угодий и прочих земель, расположенных в сельских районах (например, на которых располагались сельскохозяйственные постройки) была сохранена в государственной собственности. Приватизированная земля была поделена на равные доли (паи), и каждый совершеннолетний — колхозник, пенсионер или работник сельских общественных учреждений — получил одну долю. Размер доли определялся наличием земли в районе и строго контролировался (как и размер всех участков, передаваемых частных лицам; см. табл. 22.4).

Земельная доля — это документ о долевом владении сельскохозяйственной земли, переданной государством коллективным землепользователям. Этот механизм привел к созданию новой формы собственности, известной под названием общей долевой собственности. Эта собственность была уже не государственной (отсюда мы используем слово *приватизация*), но еще не индивидуальной. Законы, принятые в рамках реформы, как правило, позволяли владельцу доли выделять земельные участки из общей долевой собственности в индивидуальную собственность, однако требование о землеустройстве и регистрации участка (со всеми дополнительными расходами и административными препятствиями) было отложено на будущее, когда владелец доли фактически решит выделить свой участок из общего пула собственников.



903(см. огл. на стр.9)

Приватизация земли в России привела к стремительному появлению 11,9 млн собственников земельных долей, в совокупности владеющих 117,6 млн гектаров земли (9,9 га на долю). К 1995 г. государство через распределение земельных долей приватизировало 56% из первоначальных 209,8 млн га площадей, которые в начале реформы контролировались бывшими колхозами и совхозами. Оставшиеся земли были переведены в государственный резерв для перераспределения — из этого резерва планировалось выдавать земли для будущего создания КФХ, расширения ЛПХ и различных муниципальных нужд.

Распределение земельных долей тут же поставило новых собственников земли перед дилеммой: с одной стороны они могли организовать частное фермерское хозяйство, выделив свою земельную долю из коллективной собственности; с другой стороны они могли просто оставить свою долю земли для совместного производства в существующем колхозе (который тем временем был реорганизован в одну из стандартных организационных форм, такую как акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, товарищество или сельскохозяйственный кооператив).

С самого начала было ясно, что большинство владельцев земельных участков не станут организовывать КФХ, а предпочтут оставить свои участки в коллективной собственности, поскольку в 1992 г. половина таких участков принадлежала пожилым пенсионерам. Это подтверждается анализом статуса долей в колхозах. По данным «Роскадастра», на 2004 г. 64% земельных долей отданы частными лицами в аренду колхозам, а на 12% долей владельцы предоставили колхозам права пользования. Оставшиеся 24% представлены земельными долями, невостребованными бенефициарами, которые умерли, уехали из деревни или по каким-то другим причинам не воспользовались своими правами (например, не захотели платить за сертификат земельной доли). Местные СХО по умолчанию продолжают пользоваться невостребованными земельными долями.

Механизм приватизации через земельные доли, а не через физические земельные участки имеет любопытный побочный эффект — фактически он снижа-



904(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 22.4.
Типичный размер приватизированных земельных участков в России

| Приватизационная категория | Размер (га) |
|---|---|
| Для КФХ | 30–50 |
| Для ЛПХ | 0,5 в деревне; 1,0 — в полях, за пределами деревни |
| Для садоводства и огородничества | 0,06–0,08 |
| Для индивидуального жилищного строительства | 0,10 |
| Земельная доля | 7–10 |

Источник: Shagaida and Lerman (2008).

ет фрагментацию приватизированной земли. Это очевидно из любого сравнения с опытом Центральной и Восточной Европы, где фрагментация земель и усилия по их консолидации спустя пятнадцать лет после переходного периода по-прежнему остаются большой проблемой. Априори земельные доли не соответствуют конкретным участкам земли: каждая доля остается «бумажным» правом на участок земли определенного размера с неразмеченными границами до тех пор, пока владелец доли не подаст заявку на выделение своей доли «в натуре». Согласно установленному порядку, члены семьи или другая группа пользователей могут объединить свои доли перед выделением участка и, таким образом, подать заявку на получение состоящего из смежных участков единого участка, по площади равного сумме их долей.

*Собственность на землю: купля-продажа участков*

Земельная собственность — очень непростой вопрос в России. Принятие законов в рамках земельной реформы сопровождалось острыми политическими дебатами. Глубоко противоположные позиции настроенной на проведение реформ исполнительной власти и в высшей степени консервативной законодательной власти



905(см. огл. на стр.9)

более десяти лет тормозили разработку полномасштабного правового механизма приватизации. Основным камнем преткновения стало право на куплю и продажу частных земель, которое в рыночных экономиках является базовым неотъемлемым правом, связанным с земельной собственностью. Две ветви власти не могли прийти к единому мнению по этому вопросу, и законы, принятые в тот период, ясно говорили о правовом тупике. Конституция РФ от 1993 г. просто подтвердила право на частную собственность, которое было введено и принято в качестве поправки к Конституции РФ от 1990 г. Действие главы Гражданского кодекса от 1994 г., посвященной земельным отношениям, было приостановлено до принятия нового Земельного кодекса Российской Федерации, а Земельный кодекс от 2001 г. обошел этот аспект, отложив все вопросы, связанные с оборотом сельскохозяйственных земель до принятия соответствующего закона в неопределенном будущем.

Все правовые подвижки с середины 1991 г. реализовывались в форме президентских указов и постановлений правительства — временных инструментов, которые требовали закрепления в постоянных законах. Но из-за упорного несогласия законодательной власти на введение права купли-продажи сельскохозяйственных земель эти правовые инструменты были в основном направлены на механизмы, которые последовательно расширяли спектр разрешенных сделок с земельными долями, но не с физическими земельными участками. Права собственности на сельскохозяйственные земли (включая право купли-продажи) были окончательно стандартизованы в январе 2003 г., когда вступил в силу закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Ипотека земельных участков разрешена с февраля 2004 г.

*Индивидуализация земельных участков*

Параллельно с приватизацией земель был принят ряд законодательных актов, которые запустили процесс реформирования сельскохозяйственных предприятий (СХО) — переход от традиционного преобладания СХО в структуре землепользователей к нескольким ка-



906(см. огл. на стр.9)

тегориям производителей, включая индивидуальные или семейные хозяйства двух типов: мелкие подсобные хозяйства (ЛПХ), которые продолжали существовать со времен СССР и более крупные крестьянские фермерские хозяйства (КФХ), которые появились как новая форма независимых сельскохозяйственных производителей в результате законов, принятых в 1992 г. Из-за этих изменений доля семейных хозяйств в сельскохозяйственных угодьях (включая пашню) выросла с уровня 2%, который сохранялся в течение 1970-х и 1980-х гг., до около 20% в 2004–2005 гг. Половина этой земли пришлась на только что созданные КФХ, а другая половина — на ЛПХ, доля которых выросла в пять раз — с 2% в 1990 г. до 10% в 2005 г. Сдвиг землепользования с предприятий в сторону семейных хозяйств — ЛПХ и КФХ — продемонстрирован на рис. 22.10.

В табл. 22.5 в абсолютных величинах показан значительный переход земли от СХО (бывших колхозов и совхозов) в частный сектор — на рис. 22.10 мы уже продемонстрировали этот переход в процентном выражении: СХО потеряли 72 млн га или одну треть от своего совокупного земельного фонда в 1991 г., тогда как в индивидуальный сектор перешло 54 млн га, т.е. 75% земель, которые потеряли СХО (оставшиеся земли были переведены в государственный запас или сменили номинальных пользователей). Площади земель в индивидуальном секторе в период с 1990 по 2005 г. выросли более чем в тринадцать раз. Тем не менее этого роста было недостаточно, чтобы компенсировать снижение площадей земель в СХО почти на 35%. В результате общая площадь сельскохозяйственных земель сократилась на 10% (табл. 22.5).

Одна статья в табл. 22.5 заслуживает особого внимания: муниципальные сенокосы и пастбища в пользовании населения. Это сельскохозяйственные угодья, относящиеся к категории муниципальных земель, т.е. часть от общей площади сельскохозяйственных угодий, не выделенная ни одному из трех основных категорий сельскохозяйственных землепользователей (СХО, КФХ или ЛПХ). Фактически эта земля используется сельскими жителями, которые арендуют ее у муниципалитетов («сельсоветов») для выпаса скота и сенокошения.



907(см. огл. на стр.9)

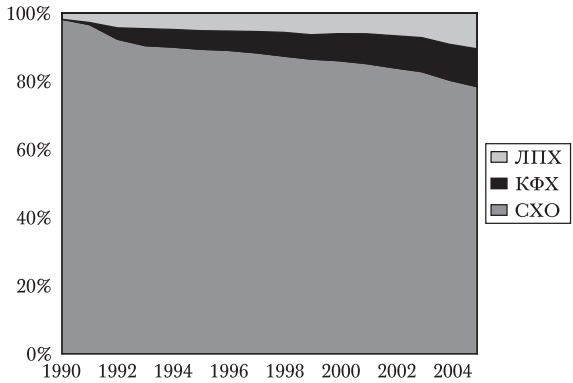



РИС. 22.10. Структура использования сельскохозяйственных угодий по категориям хозяйств

Источник: российские статистические ежегодники (разных годов).

ТАБЛИЦА 22.5.
Структура сельскохозяйственных угодий по землепользователям в 1990 и 2005 г. (на конец года)

| | млн га | | в % | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 2005 | 1990 | 2005 | 2005, в % от 1990 |
| Общая площадь сельскохозяйственных угодий | 222,1 | 220,5 | 100,0 | 100,0 | |
| В использовании хозяйствами | 213,8 | 191,7 | 96,3 | 86,9 | 89,7 |
| СХО | 209,8 | 137,9 | 94,5 | 62,5 | 65,7 |
| КФХ | 0,1 | 19,5 | 0,0 | 8,8 | × 195 |
| ЛПХ | 3,9 | 18,4 | 1,8 | 8,3 | 471,8 |
| Муниципальные сенокосы и пастбища, в пользовании населения | 0 | 15,9 | 0 | 7,2 | |
| В индивидуальном пользовании, всего | 4,0 | 53,8 | 1,8 | 15,5 | 1 345,0 |
| Земельный запас | 1,8 | 9,2 | 0,8 | 4,2 | |
| Прочие пользователи | 6,5 | 19,6 | 2,9 | 8,9 | |

Примечание. Доля в процентах по различным категориям пользователей рассчитывается на базе общей площади сельскохозяйственных угодий (около 220 млн га). В статистических публикациях и в другой литературе структура пользователей часто рассчитывается как доля от 100% сельскохозяйственных угодий, используемых производителями (около 195 млн га). Таким образом, доля земли в индивидуальном пользовании (КФХ и ЛПХ) составляет 17,2% в таблице и 19,8%, если считать на базе сельскохозяйственных угодий в пользовании производителей.

Источник: российские статистические ежегодники (разных годов); Роскадастр (2009).



908(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 22.6.
Изменение удельного веса индивидуальных хозяйств в 1991–2007 гг.

| | Доля пашни в индивидуальном пользовании (%) | | Доля индивидуального сектора в ВПСХ (%) | |
|---|---|---|---|---|
| | 1991 | 2007 | 1991 | 2007 |
| Казахстан | 1 | 38 | 32 | 73 |
| Кыргызстан | 3 | 73 | 44 | 97 |
| Таджикистан | 7 | 81 | 22 | 86 |
| Туркменистан | 5 | 87 | – | – |
| Узбекистан | 8 | 75 | 33 | 94 |
| Средняя Азия, в среднем | 5 | 71 | 33 | 88 |
| Азербайджан | 4 | 78 | 35 | 95 |
| Россия | 2 | 22 (2005); 18 (перепись 2006 г.) | 24 | 57 |
| Украина | 7 | 37 | 27 | 64 |

Источник: Lerman (2010).

При расчете общего землепользования эту землю следует добавлять категории ЛПХ. Из-за муниципальных земель показатель земель, используемых ЛПХ, за последние годы (1999–2005) практически удвоился, а доля населения среди пользователей сельскохозяйственных угодий выросла с 8% до 16% в 2005 г.

Сдвиг от СХО в сторону индивидуальных хозяйств является несомненным достижением земельной реформы, поскольку он приближает структуру российского сельского хозяйства к более рыночной. Однако это достижение следует рассматривать в перспективе: другие страны СНГ достигли гораздо более высоких уровней индивидуализации с начала переходного периода в 1991 г. Так, в четырех из пяти стран Средней Азии 70–80% пашни перешло в индивидуальное землепользование. Даже в Казахстане, который сильно отстает от своих четырех менее крупных соседей, индивидуализировано почти 40% пашни (против 20% в России). Среди стран европейской части СНГ Украина сильно перегнала Россию в плане индивидуализации сельского хозяйства (табл. 22.6).



909(см. огл. на стр.9)

## Российское сельское хозяйство сегодня: плоды переходного периода

Реформы прошедших двадцати лет заложили фундамент для рыночного сельского хозяйства в России. Сегодня в порядке вещей, что российские сельскохозяйственные производители и переработчики совершают покупки, производят и свободно реализуют свою продукцию на рынке, также как это происходит и в других странах с рыночной экономикой. Результаты можно увидеть на всем пространстве СНГ, где Россия является лидером на продовольственных и сельскохозяйственных рынках, и даже в мире, где Россия стала крупным экспортером пшеницы. В этом отношении реформа российского сельского хозяйства имела несомненный успех.

Тем не менее институциональная структура сельского хозяйства в России сегодня очень отличается от той структуры, которую мы наблюдаем в рыночных экономиках. Во-первых, Россия сохранила резко бимодальную структуру сельского хозяйства, унаследованную с советских времен. В отличие от рыночных экономик, где лишь небольшая часть производителей организована в форме корпоративных сельскохозяйственных организаций (акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью и т.д.) в России сегодня сельскохозяйственным организациям принадлежит 80% пашни, при этом СХО в России намного крупнее, чем даже самые крупные производители в Северной Америке. С другой стороны, российское сельское хозяйство сейчас больше, чем когда-либо, опирается на 23 млн очень мелких личных подсобных хозяйств, которые на настоящий момент производят 50% ВПСХ.

Еще одним значительным отличием российского сельского хозяйства от сельского хозяйства рыночных экономик является отсутствие отлаженной системы земельных рынков. Хотя все законодательные предпосылки вроде бы имеются, дальнейшее формирование находящегося в зачаточном состоянии земельного рынка сильно ограничено недостаточно развитой административной и технической инфраструктурой и бюрократией, которая создает многочисленные препоны, затрудняю-



910(см. огл. на стр.9)

щие сделки с землей. Ограничения на право передачи земель и непрозрачность в целом часто характерны для правовой и административной среды земельных рынков во всем мире (не только в России). К сожалению, это является серьезным препятствием для достижения экономической эффективности — одной из задач реформ.

## Структура сельского хозяйства в России

Сельскохозяйственная перепись 2006 г. очень полно представляет структуру сельского хозяйства в России по трем категориям хозяйств — СХО, КФХ и ЛПХ. Эти три категории хозяйств имеют четкое разграничение по размерам (табл. 22.7). ЛПХ являются самой многочисленной категорией и относятся к самым мелким

ТАБЛИЦА 22.7.
Характеристики среднестатистического хозяйства в России

| | | | СХО | Индивидуальные хозяйства | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Все СХИ | Крупные СХО | Малые СХО | КФХ | ЛПХ |
| Количество хозяйств | 59 208 | 27 787 | 20 392 | 285 141 | 22 799 400 |
| Из них: активные производители (%) | 68,6 | 70,6 | 63,0 | 51,7 | 88,7 |
| Общая площадь земли (га на хозяйство) | | 11 864 | 3 742 | 103 | 0.4 |
| Сельскохозяйственные угодья (га на хозяйство) | | 3 834 | 1164 | 85 | 0.4 |
| Посевная площадь (га на хозяйство) | | 2 906 | 792 | 112 | 0.1 |
| Поголовье животных | | | | | |
| Крупный рогатый скот | | 785 | 167 | 26 | 3 |
| Коровы | | 308 | 78 | 11 | 1 |
| Свиньи | | 1 425 | 256 | 29 | 3 |
| Домашняя птица | | 303 583 | 13 467 | 597 | 22 |

Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 года (2008).



911(см. огл. на стр.9)

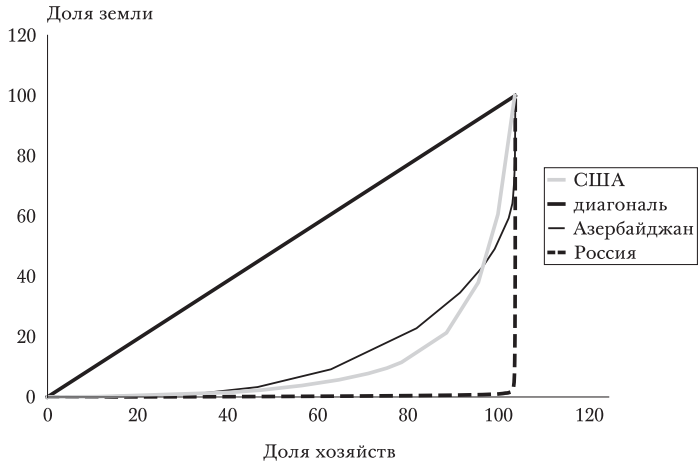



РИС. 22.11. Концентрация сельскохозяйственных земель в хозяйствах: сравнение России с США (сформированная рыночная экономика) и Азербайджаном (ускоренные реформы)

Источник: данные для России взяты из Всероссийской сельскохозяйственной переписи за 2006 г. (2008), для Азербайджана — из State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan (2011), для США — из USDA-NASS (2007).

хозяйствам. Общее число ЛПХ составляет около 25 млн, а средняя площадь каждого такого хозяйства равна 0,4 га, чаще всего с тремя головами скота (включая одну корову). ЛПХ представляют собой пережиток советской системы, в которой они существовали с 1930-х гг., хотя и были более мелкими по размеру. С другой стороны, у нас имеются крупные СХО со средней площадью сельскохозяйственных угодий около 4000 га и почти 800 голов скота (включая 300 коров). Эти сельскохозяйственные организации являются преемниками бывших колхозов и совхозов, которые доминировали в структуре советского сельского хозяйства. Между очень мелкими ЛПХ и очень крупными СХО расположилась еще одна категория — крестьянские фермерские хозяйства (КФХ) — новая категория семейных производителей, которая начала формироваться в 1992 г. КФХ имеют средний размер — около 85 га сельскохозяйственной земли и около 30 голов скота (11 коров).

Бимодальная структура сельского хозяйства в России (60000 крупных СХО и 23 млн мелких семейных



912(см. огл. на стр.9)

хозяйств) очень наглядно прослеживается на кривой, демонстрирующей распределение хозяйств по размерам (рис. 22.11). Это стандартная кривая неравенства Лоренца, на которой сравнивается кумулятивная (нарастающая) доля площади сельскохозяйственных земель и кумулятивная доля количества хозяйств. Мерой неравенства является область ограниченная диагональю (равномерное распределение) и фактической кривой (по сути, коэффициент Джини). Для России фактическая кривая представлена прямоугольным треугольником (пунктир на рис. 22.11), и, таким образом, область, находящаяся под диагональю, имеет максимальное возможное значение.

После более пятнадцати лет реформ сельскохозяйственный сектор России все еще имеет бимодальную структуру с чрезмерной концентрацией земли в немногочисленных крупных хозяйствах и небольшой доли земли в пользовании огромного числа мелких хозяйств.

Такой тип концентрации земель является копией модели, существовавшей в советское время, и сильно отличается от модели, наблюдаемой в рыночных экономиках (кривая для США на рисунке) или в странах СНГ, проводивших ускоренные реформы, таких как Азербайджан.

Российские сельскохозяйственные организации также намного крупнее даже самых крупных хозяйств в рыночных экономиках. В табл. 22.8 приведено сравнение размеров хозяйств на основе данных сельскохозяйственных переписей в России, Канаде и Аргентине и данных обследований в США.

Средний размер сельскохозяйственной организации в России более чем на порядок выше, чем в рыночных экономиках, представленных в таблице. Фактически даже самые крупные (по продажам) хозяйства в США в четыре раза меньше (по площади земли), чем российские малые и средние СХО.

## Производительность в сельском хозяйстве

Между долями различных категорий хозяйств в землепользовании в России и их удельным весом в производстве существует заметное расхождение (см. табл. 22.6). СХО контролируют около 80% сельскохозяйственных



913(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 22.8.
Размеры хозяйств в России и других странах

| Страна | Хозяйства | Размер среднего хозяйства (га) | Источник |
|---|---|---|---|
| Россия | Всего | 19 | перепись 2006 г. |
| Россия | СХО (все типы) | 6393 | перепись 2006 г. |
| Россия | из которых: крупные | 11864 | перепись 2006 г. |
| Россия | из которых: малые и средние | 3742 | перепись 2006 г. |
| Россия | КФХ | 103 | перепись 2006 г. |
| Россия | ЛПХ | 0,4 | перепись 2006 г. |
| США | Всего | 162 | 2007, ARMS |
| США | Очень крупные хозяйства | 863 | 2007, ARMS |
| США | Крупные хозяйства | 566 | 2007, ARMS |
| Канада | Всего | 295 | перепись 2006 г. |
| Аргентина | Всего | 582 | перепись 2006 г. |

Примечание. 2007 ARMS — ежегодное обследование сельскохозяйственной научно-исследовательской службы управления при Министерстве сельского хозяйства США. Крупные хозяйства приносят выручку между 250 000 и 500 000 долл. в год, тогда как выручка очень крупных хозяйств — свыше 500 000 долл. в год (USDA-ERS 2010).

Источник: FAO (2010), Всероссийская сельскохозяйственная перепись за 2006 год (2008), Agriculture and Agrifood Canada (2007); USDA-ERS (2010).

земель, однако производят всего 40% от общего объема сельскохозяйственной продукции. КФХ контролируют 10% сельскохозяйственных земель, как и ЛПХ, однако они производят лишь малую долю от той продукции, которую производят личные подсобные хозяйства. ЛПХ характеризуются самой высокой производительностью земли[2], производя 50% сельскохозяйственной про-

2. Производительность земли и производительность труда являются двумя частичными мерами производительности, которые выражают соответственно объем производства на гектар земли и объем производства на работника сельскохозяйственной сферы. Более сложные меры пред-



914(см. огл. на стр.9)

дукции на 10% земли. В исторической перспективе такая модель служит продолжением модели, наблюдаемой в советские времена, когда доля личных подсобных хозяйстве в производстве сельскохозяйственной продукции всегда превышала их долю в общей площади сельскохозяйственных угодий, однако эти пропорции резко выросли с 1990 г. Если смотреть по разным типам хозяйств, то такая ситуация наблюдается во всех странах СНГ — личные подсобные хозяйства традиционно обгоняют другие типы хозяйств.

Производительность (продуктивность) земли может быть рассчитана в абсолютном выражении как ВПСХ (в постоянных ценах) на гектар земли в пользовании хозяйств. Поскольку в ВПСХ учитывается стоимость как продукции растениеводства, так и продукции животноводства, мы делим этот показатель на общую площадь сельскохозяйственных угодий, используемой хозяйствами (а не только на площадь посевов, что было бы уместно при использовании в числителе стоимости продукции растениеводства вместо ВПСХ). Результаты расчетов производительности земли для хозяйств различных типов представлены на рис. 22.12 (логарифмическая шкала по вертикальной оси). Производительность, достигнутая в ЛПХ на порядок выше показателя для СХО и КФХ, что подчеркивает тот факт, что ЛПХ далеко опережают другие категории хозяйств по показателю производительности. Вопреки теоретическим ожиданиям, КФХ характеризуются самой низкой производительностью, несмотря на преимущества самоуправления и индивидуального предпринимательства. Тем не менее внушает надежду тот факт, что производительность КФХ со временем растет — к 2005 г. они практически сравнялись с СХО по этому показателю. Схожая ситуация — самая высокая производительность у ЛПХ, а самая низкая у СХО и КФХ — также наблюдается и в других странах СНГ, для которых имеются соответ-

---

ставлены общей факторной производительностью, которая агрегирует частичные меры в единый индекс, учитывающий все ресурсы и факторы производства, используемые в сельском хозяйстве. Однако общую факторную производительность технически сложно рассчитать, поскольку она требует вычисления производственной функции, чтобы получить веса для агрегации факторов производства.



915(см. огл. на стр.9)

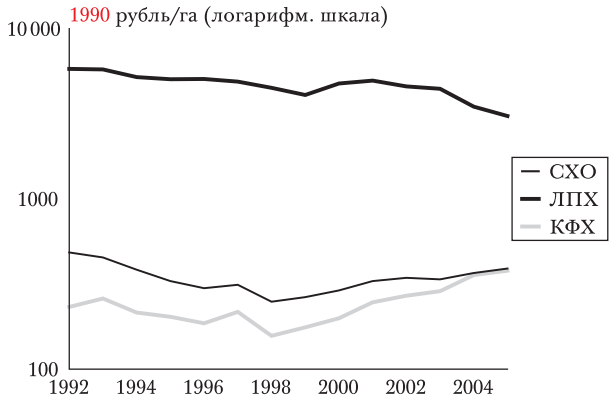



РИС. 22.12. Производительность земли по категориям хозяйств в 1992–2005 гг.

Примечание. Производительность земли рассчитана как отношение ВПСХ в постоянных ценах 1990 г. к площади сельскохозяйственных угодий в гектарах. На вертикальной оси используется логарифмическая шкала.

Источник: расчеты из Российских статистических ежегодников (разных годов).

ствующие данные (например, в Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане и Казахстане, Азербайджане и Украине; см. Lerman and Sedik 2009a, 2010; Lerman et al. 2007).

Схожее ранжирование по производительности наблюдается и в области животноводства, хотя разрыв в производительности между хозяйствами разных категорий гораздо меньше (рис. 22.13). В отличие от производительности земли, производительность животноводства в ЛПХ не снижалась с 2000 г., а наоборот росла, как и производительность в СХО. Отстают, по всей видимости, только КФХ — их производительность в секторе животноводства остается неизменной с 2000 г.

На рис. 22.12 продемонстрировано очевидное снижение производительности земли в ЛПХ с 2001 г. Хотя ВПСХ, производимый ЛПХ, продолжал расти, процесс укрупнения за счет передачи земель шел гораздо более быстрыми темпами, влияя отрицательно на производительность земли.

Так, в период с 2001 по 2005 г. площадь сельскохозяйственных земель, используемых ЛПХ, выросла почти на 70% (с 11 млн га до более чем 18 млн га), тогда



916(см. огл. на стр.9)

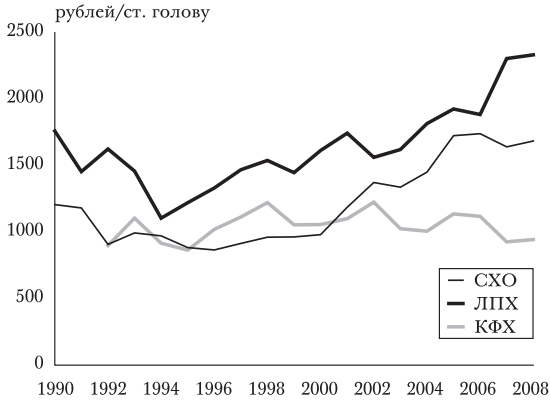



РИС. 22.13. Производительность животноводства по категориям хозяйств в 1990–2008 гг.

Примечание. Производительность животных рассчитана как отношение ВПСХ произведенного в животноводстве в постоянных ценах 1990 г. к поголовью сельскохозяйственных животных, выраженному в стандартных головах.

Источник: расчеты из Российских статистических ежегодников (разных годов).

как ВПСХ, производимый ЛПХ, увеличился всего на 5% (в постоянных ценах). Если расширение земельных площадей у ЛПХ после 2005 г. замедлилось, но при этом ВПСХ продолжал расти такими же постоянными умеренными темпами, тогда можно говорить о восстановлении производительности земли у ЛПХ и возвращении к относительно стабильному уровню — как до 2001 г.

На рис. 22.12 также показано, что производительность земли у СХО и КФХ растет с 2001 г. Тем не менее причины таких изменений различны. У КФХ, как и у личных подсобных хозяйств, выросли как земельные площади, так и ВПСХ, однако в отличие от тренда, наблюдаемого у личных подсобных хозяйств, ВПСХ крестьянских фермерских хозяйств вырос гораздо сильнее, чем площадь сельскохозяйственных угодий (рост ВПСХ составил 88%, а площадь угодий увеличилась на 23%). Опережающий рост валового производства по отношению к росту земельных площадей отразился в увеличении производительности земли у КФХ. С другой стороны, у СХО рост производительности стал возможным за счет очень умеренного увеличения ВПСХ (6% в период с 2001 по 2005 г.,



917(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 22.9.
Компоненты изменения производительности земли по категориям хозяйств в 2001–2005 гг.

| | Изменение ВПСХ (%) | Изменение площади сельскохозяйственных угодий (%) | Изменение производительности земли (%) |
|---|---|---|---|
| СХО | +6 | –11 | +18 |
| КФХ | +88 | +23 | +53 |
| ЛПХ | +5 | +69 | –38 |
| Сельское хозяйство в целом | +8 | –2 | +11 |

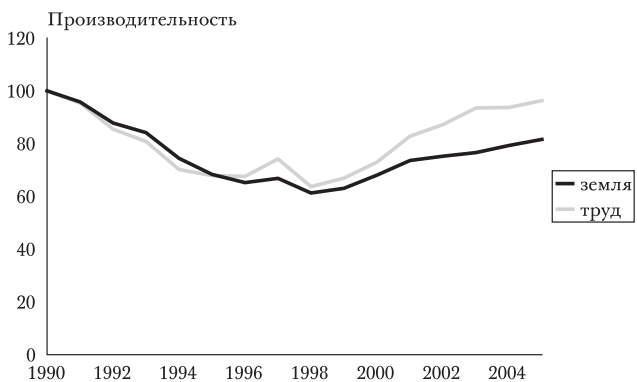



РИС. 22.14. Производительность земли и труда в сельском хозяйстве России в 1990–2005 гг.

Источник: расчеты из Российских статистических ежегодников (разных годов).

почти такой же рост ВПСХ наблюдался и у ЛПХ) наряду с существенным сокращением угодий (минус 11%). Противоположные тенденции в динамике роста ВПСХ и земельных площадей привели к общему росту производительности земель у сельскохозяйственных предприятий на 18% в период с 2001 по 2005 г. Изменения в производительности и ее двух компонентах для различных категорий хозяйств представлены в табл. 22.9, из которой также видно, что общая производительность земли в российском сельском хозяйстве в период с 2001



918(см. огл. на стр.9)

по 2005 г. выросла на 11%, несмотря на снижение производительности земли у ЛПХ. Динамика производительности земли в российском сельском хозяйстве по годам представлена на рис. 22.14 (черная кривая), из которого видно, что первоначальное снижение производительности земли в переходный период перешло в стабильный рост в 1998 г.

На рис. 22.14 также показана динамика производительности сельскохозяйственного труда. Этот показатель рассчитывается как отношение ВПСХ в постоянных ценах к количеству занятых в сельском хозяйстве (и самозанятых, и наемных работников)[3] и выражен в процентах к 1990 г. Показатель производительности труда практически повторяет тот же тренд, что и производительность земли, однако он растет намного быстрее с 1998 г. из-за общего сокращения сельскохозяйственного труда[4]. Хотя у нас нет данных для расчета производительности труда для хозяйств различных категорий (как мы делали с производительностью земли), альтернативные подсчеты показывают, что производительность труда увеличивается наряду с увеличением долей земли в индивидуальном пользовании в 80 российских областях (Lerman, Csaki and Feder 2004, 186–187; Lerman and Schreinemachers 2005). Это является непосредственным свидетельством того, что индивидуализация положительно сказалась и на производительности труда, и на производительности земли.

---

3. К сожалению, установить число самозанятых в сельском хозяйстве (т.е. работников ЛПХ и КФХ) сложно. Подробный анализ возможного недоучета работников сельскохозяйственной сферы в России можно найти в работе Богдановского (Bogdanovskii 2008). Еще одна трудность заключается в том, что количество занятых необязательно является точной мерой трудозатрат, поскольку число рабочих часов (в день или в год) у наемных работников и самозанятых может различаться. Приемлемого решения для этих задач нет, и в свое оправдание мы можем только сказать, что мы использовали данные по занятости в России из достоверных источников.

4. Производительность труда продолжала расти после 1998 г., несмотря на изменение методологии подсчета рабочей силы, которая сократила недоучет, приняв во внимание новую группу самозанятых — работающих в так называемых товарных ЛПХ (Bogdanovskii 2008). Отдельный анализ чувствительности показал, что результаты производительности труда достаточно устойчивы к большим степеням недоучета — показатели занятости могут различаться примерно в четыре раза (Lerman and Schreinemachers 2005).



919(см. огл. на стр.9)

## Земельные рынки и их ограничения в России

Земельные рынки служат для передачи сельскохозяйственных земель от пассивных землевладельцев активным, или, говоря более общим языком, от менее эффективных производителей — более эффективным. Посредством этой базовой экономической функции земельные рынки способствуют увеличению производительности и росту эффективности сельского хозяйства, а также одновременно упрощают регулирование (или оптимизацию) размеров хозяйств при помощи механизмов, не требующих государственного вмешательства. Бесперебойное функционирование земельных рынков воспринимается как само собой разумеющееся в рыночных экономиках, где сельскохозяйственные земли традиционно находятся в частной собственности, землевладельцы вольны распоряжаться своей собственностью, заключая рыночные сделки, а производители сами принимают решения в отношении того, что выращивать и сколько земли выделять под ту или иную культуру. Эти необходимые условия для нормального функционирования земельных рынков, очевидно, не выполнялись в бывших социалистических странах вплоть до начала 1990-х. Эти страны, крупнейшим представителем которых была Россия, фактически не имели земельных рынков в советские времена, когда права на землепользование распределялись государством, а размеры хозяйств устанавливались административным путем. Земельные рынки начали появляться (достаточно неуверенно) после 1990 г., когда различные страны с переходной экономикой постепенно осуществляли реформы, выравнивая предыдущие диспропорции в имущественных правах. На настоящий момент в России выполняются все необходимые условия для развития рынков сельскохозяйственных земель: б*о*льшая часть сельскохозяйственных земель приватизирована, у частных землевладельцев есть законные права на б*о*льшую часть сельскохозяйственных земель в стране, а существовавшие ранее запреты на куплю-продажу земли упразднены недавно принятыми законами. Тем не менее дальнейшее формирование находящегося в зачаточ-



920(см. огл. на стр.9)

ном состоянии земельного рынка сильно ограничено недостаточно развитой административной и технической инфраструктурой. Нет открытого реестра планов и карт, который можно было бы использовать для заключения сделок с землей, бюрократические препоны затрудняют земельные сделки, а землевладельцы практически не имеют доступа к рыночной информации о ценах на землю, спросе и предложении на рынке земли. Эти факторы завышают стоимость оформления сделок на земельных рынках. Из-за отсутствия конкурентного спроса на сельскохозяйственные земли во многих регионах у землевладельцев нет стимула выполнять необходимые процедуры для регистрации своих имущественных прав, будь то земельные доли или физические участки. Ожидаемая выгода от подготовки своей собственности к выводу на рынок просто не оправдывает фактических расходов.

*Появление земельных рынков*

Процесс приватизации стимулировал появление первых рыночных сделок с землей в России. Бывшие колхозы и совхозы, организованные в сельскохозяйственные предприятия различного типа, формально остались без сельскохозяйственных угодий. Им пришлось обратиться к вновь появившимся владельцам долей и брать в аренду их земельные доли. Сформировалась двухуровневая система аренды: аренда земельных долей у индивидуальных владельцев (либо первоначальной СХО, либо другими производителями) и аренда земельных участков у частных лиц, которые выделили свою долю в физический участок. В целом похоже, что стратегия приватизации земель в России, основанная на распределении земельных долей, а не на более традиционном (для западного наблюдателя) способе, заключающемся в распределении отдельных земельных участков, уменьшила уровень транзакционных издержек по совершению сделок с землей. Тем не менее возможно, что эта стратегия затормозила рост производительности, который обычно наблюдается при индивидуальной собственности на землю и индивидуальном землепользовании.



921(см. огл. на стр.9)

Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 2003 г. внес свои коррективы в этот налаженный процесс, запретив сдавать в аренду земельные доли до их выделения в физические участки. Однако перевод земельной доли в участок был не таким простым делом из-за значительных затрат и бюрократических препятствий. Тем не менее новое положение закона от 2003 г., несомненно, подстегнуло интерес к землеустройству, межеванию, регистрации и оформлению в собственность земельных участков, что непреднамеренно привело к дальнейшему росту транзакционных затрат, поскольку спрос на услуги землемеров был гораздо выше, чем количество специалистов. Стоимость всей процедуры выделения земельного участка можно оценить, сравнив рыночную стоимость доли с рыночной стоимостью зарегистрированного участка в том же районе. В Волоколамском районе Московской области цена участка вдвое превышает цену земельной доли до выделения (Shagaida and Lerman 2008).

*Ограничения по сделкам с землей*

Сделки с землей подразумевают куплю-продажу и аренду земель. Хозяйства всех типов широко используют арендованные земли, а некоторые даже покупают землю у индивидуальных землевладельцев и СХО. Однако в госкадастре мало записей о сделках с землей, и эти сделки представляют только небольшую долю сельскохозяйственных угодий. Такое необычное положение дел может объясняться двумя группами факторов. Во-первых, это полное отсутствие рыночной информации о сделках с землей. В связи с этим у землевладельцев нет достаточного понимания механизмов и процедур, используемых для регистрации сделок с землей. Многие сельские жители до сих пор не знают, что сделки с землей разрешены, и предпочитают действовать неформально; многие не знают, как составить контракт или где получить стандартные формы для этой цели. Во-вторых, процедуры юридического оформления очень утомительны, затратны и отнимают массу времени. Люди могут не регистрировать землю из-за таких бюрократических препятствий.



922(см. огл. на стр.9)

Экспертные заключения и обследования хозяйств указывают, что высокая стоимость регистрации и сложные процедуры являются препятствием для заключения сделок с землей (Shagaida and Lerman 2008). Анализ процедур регистрации показывает, что органы государственной власти создали многочисленные административные и организационные ограничения для регистрации земли.

Набор документов, который необходимо подать в каждую инстанцию, строго не определен, поэтому каждую инстанцию приходится посещать несколько раз. Например, после того как совместные владельцы доли пришли к соглашению в отношении выделения конкретного участка, участок должен быть отмежеван и зарегистрирован в кадастре. Процедура регистрации устанавливается законом, однако закон не конкретизирует требования к документам. В связи с этим местные органы власти устанавливают свои собственные требования. В Московской области девять из десяти шагов, необходимых от заявителя, не предписываются законом, требуют предоставление дополнительных документов или являются частью устных требований, не прописанных ни в одном официальном постановлении.

В данной ситуации крупные коммерческие компании, которые могут себе позволить нанять консультантов и выделить специализированный персонал для регистрации сделок, находятся в привилегированном положении. Это типичный пример асимметричности рынка, когда у одних агентов больше информации, чем у других благодаря их официальному положению или бо́льшим финансовым возможностям, включая возможность нанять экспертов. Владельцы земельных долей, фермеры и традиционные сельскохозяйственные организации в этом плане являются слабыми игроками: им приходится тратить столько времени и денег на регистрацию, что они часто просто отказываются от своих прав или используют землю, которая официально не зарегистрирована.



923(см. огл. на стр.9)

## Завершение переходного процесса в российском сельском хозяйстве

Задачей реформы сельского хозяйства в России с самого начала было повышение производительности и, следовательно, рост сельхозпроизводства. Для этого было необходимо устранить две основные диспропорции советской экономики, которые отбросили сельское хозяйство от рыночного пути развития: искаженное распределение ресурсов и неэффективная система институтов в этом секторе. На рис. 22.4 видно, что объем сельскохозяйственного производства рос с 1998 г. Из рис. 22.14 видно, что этот рост, по крайней мере частично, связан с повышением производительности. Производительность земли у СХО и КФХ резко выросла с 1998 г. (рис. 22.12), в результате чего сократился огромный разрыв между ними и ЛПХ. Производительность у ЛПХ по-прежнему на порядок выше, чем у других категорий хозяйств, несмотря на снижение производительности земли с 2001 г. В секторе животноводства производительность и у СХО, и у ЛПХ с 1994 г. растет (рис. 22.13).

Такие же результаты, как в России, наблюдались и в других странах СНГ, где ВПСХ после спада в начале переходного периода восстановился, частично за счет роста производительности. Изучение последствий земельной реформы в Азербайджане, Казахстане, Туркменистане, Таджикистане, Узбекистане и Кыргызстане показали, что восстановление ВПСХ тесно связано с индивидуализацией землепользования (Lerman and Sedik 2009b, 2010). Более того, восстановление производства в ряде этих стран было вызвано ростом производительности в индивидуальном секторе сельского хозяйства (Lerman and Sedik 2009a, 2010). В России восстановление ВПСХ началось только в 1998 г. и было достаточно слабым по сравнению со странами Средней Азии и Закавказья (рис. 22.15), возможно, частично из-за того, что индивидуализация сельского хозяйства в России была не такой масштабной, как в этих странах. Есть основания говорить, что индивидуализация сельского хозяйства оказывает несомненное влияние на рост сельского хозяйства и в России: данные по 80 российским



924(см. огл. на стр.9)

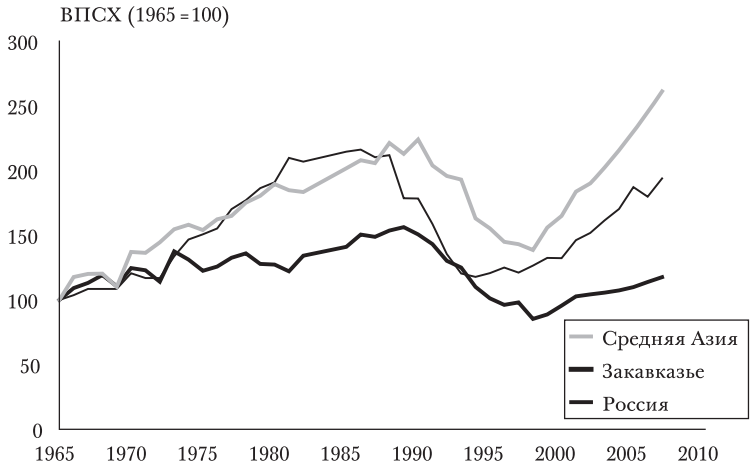



РИС. 22.15. Восстановление ВПСХ в России, Средней Азии и Закавказье

Источник: статистические ежегодники стран (разных годов) и CIS-14 (2009).

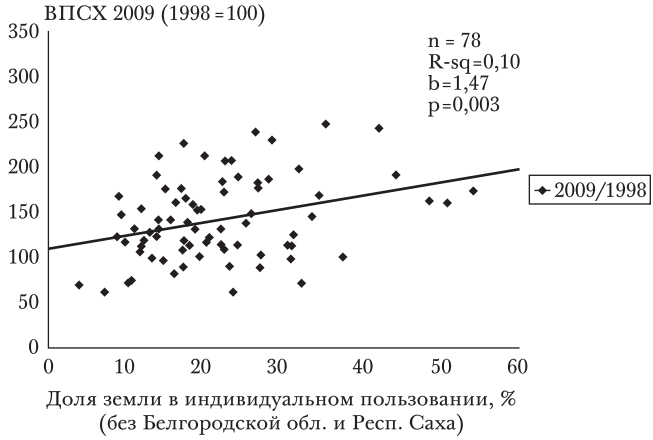



РИС. 22.16 Рост сельского хозяйства связан с ростом доли земли в индивидуальном пользовании в 80 российских регионах

Источник: Росстат (2010).

регионам показывают, что рост ВПСХ в период между 1998 и 2009 годами связан с увеличением доли сельскохозяйственных земель в индивидуальном пользовании (рис. 22.16). Как и во всех других странах, индивидуальное землепользование вносит свой вклад в рост сельского хозяйства.



925(см. огл. на стр.9)

Несмотря на очевидные различия в восстановлении ВПСХ в России и других странах, макроэкономические реформы в сфере цен и субсидий, несомненно, полностью изменили политику поддержки производителей и потребителей советского периода. Хозяйства теперь больше ориентируются на фактическую стоимость производства и дефицит на продовольственных рынках остался в прошлом. Также ясно, что институциональные реформы в России были менее успешными, чем в других странах в плане изменения размерной структуры хозяйств в сторону более рыночной. Одной из характеристик эффективного сельского хозяйства в рыночных экономиках является сбалансированная по размеру хозяйств структура, когда не существует слишком крупных хозяйств, которыми трудно управлять, или слишком мелких хозяйств, которые убыточны. В рыночной структуре сельского хозяйства, сформировавшейся за много лет, отдается предпочтение хозяйствам среднего размера. Однако в России структура сельского хозяйства сегодня мало чем отличается от советских времен — существует сильно выраженное деление на крупные СХО и мелкие ЛПХ (рис. 22.11).

Дальнейшая индивидуализация сельского хозяйства в попытке увеличить размер мелких ЛПХ могла бы способствовать решению проблемы «отсутствующей середины» в российском сельском хозяйстве. Тем не менее, несмотря на огромнейший вклад сектора ЛПХ в сельскохозяйственное производство и его восстановление, к индивидуальным хозяйствам в России и других странах СНГ относятся с пренебрежением — их обычно скидывают со счетов как мелкие нетоварные хозяйства. Министерство сельского хозяйства сохраняет крайне скептический настрой относительно достижений индивидуализации в земельной реформе. Оно рассматривает земельную реформу как разрушительный процесс, который привел к распаду капиталоемких и товарных крупных хозяйств и фрагментации сектора в сторону мелких нетоварных хозяйств. Придерживаясь такой точки зрения, они предпочитают не замечать, что хроническая неэффективность советской модели сельского хозяйства подтверждается многочисленными фактами. С другой стороны, семейные хозяйства во всех странах СНГ,



926(см. огл. на стр.9)

включая Россию, демонстрируют превосходную динамику роста и производительности.

Для завершения реформ необходимы меры, которые бы привели структуру российского сельского хозяйства в большее соответствие с рыночными экономиками. Первым шагом на этом пути является поддержка функционирования земельных рынков (в плане сделок с арендой и куплей-продажей земли) через формирование открытого реестра планов и карт, которые можно использовать для заключения сделок с землей, и который помог бы предотвратить создание бюрократических барьеров, затрудняющих такие сделки. Транзакционные издержки связанные с функционированием земельных рынков, на данный момент так высоки, что они не дают появиться в России эффективным земельным рынкам.

Вторым шагом к завершению реформ должна стать работа по изменению размерной структуры хозяйств в России. Мы не являемся сторонниками полного перехода российского сельского хозяйства к индивидуальному земледелию — как во всех рыночных экономиках эффективный сектор должен основываться на сбалансированной структуре хозяйств различных организационных форм и размеров. Мы поддерживаем изменения в направлении государственной политики, которые приведут российское сельское хозяйство в большее соответствие с рыночными хозяйствами. Убыточные производители в российском сельском хозяйстве (СХО и КФХ), доля которых в общем числе составила 21,5% в 2008 г. (данные Росстата от 2009 г.) должны быть реорганизованы в более мелкие индивидуальные хозяйства. Согласно последним данным (Узун, Сарайкин и Гатаулина 2010), 13% СХО в России являются «заброшенными» (с нулевой выручкой), а еще 9% — «нетоварными» с выручкой менее 30 000 руб. (1 000 долл.) в год. Такие СХО должны быть реорганизованы в индивидуальные хозяйства, которые будут продуктивно использовать на сегодня заброшенные или недоиспользованные ресурсы.

Третий шаг на пути к более рыночной структуре сельского хозяйства в России — усиление роли малых индивидуальных хозяйств, включая развитие соответствующих институтов и услуг для мелких землевладельцев. Мелкие семейные хозяйства заслуживают особого вни-



927(см. огл. на стр.9)

мания властей по нескольким причинам. Они являются основным источником средств к существованию для многочисленных сельских жителей и производят половину от общего объема продукции сельского хозяйства в России. Исследования в других странах СНГ предоставляют убедительные аргументы в пользу того, что переход от предприятий к индивидуальным хозяйствам приводит к росту доходов сельского населения. Анализ различных категорий хозяйств в нескольких странах СНГ (Украине, Молдове, Азербайджане, Армении, Грузии, Таджикистане и Узбекистане) доказывает, что (1) уровень дохода на душу населения растет наряду с ростом земельных владений в семейных хозяйствах;

(2) уровни товарности также повышаются с увеличением размера семейных хозяйств и, наконец, (3) товарное производство существенно увеличивает доходы семьи (Lerman 2004, 2006; Kan, Kimhi and Lerman 2006; Lerman and Cimpoies 2006; Lerman et al. 2007; Lerman and Sutton 2008; Lerman and Sedik 2009a, 2009b, 2010). Хотя у нас нет подобных данных по России, результаты исследований в других странах СНГ предполагают, что было бы желательно содействовать расширению мелких семейных хозяйств за счет поддержания роста небольших хозяйств до среднего размера (однако по-прежнему в рамках семейных хозяйств).

Увеличения размеров семейных хозяйств можно достигнуть просто за счет возобновления распределения земель из государственного запаса. Это требует осознанного решения на государственном уровне. Такое решение вполне обоснованно, учитывая весомые свидетельства в пользу того, что индивидуальные хозяйства способствуют росту сельскохозяйственного производства и доходов сельского населения. Еще один важный инструмент для роста хозяйств — это земельный рынок, который обеспечивает переход земель от менее эффективных или пассивных землевладельцев к более эффективным и продуктивным землевладельцам.

Здесь мы главным образом говорили о передаче активов (в основном, земли) и повышении уровня товарности через расширение фермерских хозяйств и улучшение уровня сельскохозяйственных услуг. Хотя вопросы распространения сельскохозяйственных знаний и до-



928(см. огл. на стр.9)

стижений науки (в плане профессиональной помощи и консультирования производителей) в непосредственной форме не обсуждались, этот аспект, несомненно, является частью инфраструктуры услуг, которая должна быть внедрена в интересах мелких семейных хозяйств. Также при разработке политики в области сельского хозяйства стоит учесть и другие технические средства, такие как повышение урожайности с помощью агрономических мер и корректировка ассортимента продукции для повышения прибыльности. Возможно, одним из наиболее перспективных подходов для уменьшения бедности и роста доходов сельского населения стала бы политика способствующая увеличению несельскохозяйственной занятости в сельских районах. Эмпирические исследования в России и других странах показывают, что семьи, получающие доходы из различных источников, включая доход от семейного хозяйства и зарплат в других областях деятельности, более обеспечены, чем те, которые получают доход только от сельскохозяйственной деятельности. В этом плане очень важно, чтобы политика в России была направлена не только на развитие сельского хозяйства, но и на развитие села в целом, т.е. чтобы у населения была возможность работать и в сельскохозяйственной и в несельскохозяйственной сфере.

## Библиография

Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 года. 2008. *Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года в 9 томах* (на русском языке). Москва: Федеральная служба государственной статистики; доступно по ссылке: http://www.gks.ru/news/perepis2006/totals-osn.htm.

Роскадастр. 2009. *Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 году*. Москва: Министерство экономического развития Российской Федерации. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости.

Росстат. 2009. *Сельское хозяйство, охота и лесоводство в России, 2009*. Москва: Федеральная служба государственной статистики.

——. 2010. *Регионы России 2010*. Москва: Федеральная служба государственной статистики.

Узун В.Я., Сарайкин В.А., Гатаулина Е.А., 2010. «Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных



929(см. огл. на стр.9)

Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года», Научные труды государственного научного учреждения Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А. А. Никонова, № 30. Москва: ВИАПИ им. Никонова.

Agriculture and Agrifood Canada. 2007. *An Overview of the Canadian Agriculture and Agri-Food System 2007*. Ottawa: Agriculture and Agrifood Canada.

Bogdanovskii, Vladimir. 2008. "Rural and Agricultural Labor Markets." В сборнике *Russia's Agriculture in Transition: Factor Markets and Constraints on Growth,* ed. Zvi Lerman. Lanham, MD: Lexington Books, 199–241.

CIS-14. 2009. *Official Statistics of the Countries of the Commonwealth of Independent States,* No. 14. Moscow: CISSTAT.

Cook, Edward, William Liefert, and Robert Koopman. 1991. "Government Intervention in Soviet Agriculture: Estimates of Consumer and Producer Subsidy Equivalents," Staff Report No. AGES 9146, U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

FAO (Food and Agriculture Organization of the UN). 2010. *2000 World Census of Agriculture,*

*Main Results and Metadata by Country (1996–2005).* FAO Statistical Development Series No. 12. Rome: FAO.

FAOSTAT (Food and Agriculture Organization of the UN Statistical Database). 2011. FAOSTAT интерактивная статистическая база данных; доступно по ссылке: at http://faostat.fao.org/default.aspx.

Johnson, D. Gale. 1993. "Trade Effects of Dismantling the Socialized Agriculture of the Former

Soviet Union," *Comparative Economic Studies* 35(4): 21–33.

Kan, Iddo, Ayal Kimhi, and Zvi Lerman. 2006. "Farm Output, Non-Farm Income, and Commercialization in Rural Georgia," *eJADE-Electronic Journal of Agricultural and Development Economics* 3(2): 276–286, доступно по ссылке: http://www.fao.org/es/esa/eJADE.

Lerman, Zvi. 2004. "Successful Land Individualization in Trans-Caucasia: Armenia, Azerbaijan, Georgia." In *Building Market Institutions in Post-Communist Agriculture: Land, Credit, and Assistance,* ed. David Macey, William Pyle, and Stephen Wegren. Lanham, MD: Lexington Books, 53–75.

——. 2006. "The Impact of Land Reform on Rural Household Incomes in Southern Caucasus," *Eurasian Geography and Economics* 47(1): 112–123.

——. 2010. "Agricultural Recovery and Individual Land Tenure: Evidence from Central Asia." In *Changing Landscape of European Agriculture, Essays in Honor of Professor Csaba Csaki,* ed. Imre Ferto, Csaba Forgacs, and Attila Jambor. Budapest: Agroinform, 95–113.

Lerman, Zvi, and Dragos Cimpoies. 2006. "Land Consolidation as a Factor for Rural Development in Moldova," *Europe-Asia Studies* 58(3): 439–55.

Lerman, Zvi, Csaba Csaki, and Gershon Feder. 2004. *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. Lanham, MD: Lexington Books.



930(см. огл. на стр.9)

Lerman, Zvi, and Pepijn Schreinemachers. 2005. "Individual Farming as a Labor Sink: Evidence from Poland and Russia," *Comparative Economic Studies* 47 (4): 675–695.

Lerman, Zvi, and David Sedik. 2008. "Th e Economic Eff ects of Land Reform in Tajikistan," FAO Regional Office for Europe and Central Asia Policy Studies on Rural Transition No. 2008–1. FAO Regional Office for Europe and Central Asia, доступно по ссылке: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/Policy_Stdies/Tajikistan_en.pdf.

——. 2009a. "Agricultural Recovery and Individual Land Tenure: Lessons from Central Asia," FAO Regional Office for Europe and Central Asia Policy Studies on Rural Transition No. 2009–3. FAO Regional Office for Europe and Central Asia, доступно по ссылке: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/Policy_Stdies/AgDevelopmentCA_en.pdf.

——. 2009b. "Sources of Agricultural Productivity Growth in Central Asia: Th e Case of Tajikistan and Uzbekistan," FAO Regional Office for Europe and Central Asia Policy Studies on Rural Transition No. 2009–5. FAO Regional Office for Europe and Central Asia, доступно по ссылке: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/Policy_Stdies/ProductivityGrowth_en.pdf.

——. 2010. *Rural Transition in Azerbaijan*. Lanham, MD: Lexington Books.

Lerman, Zvi, David Sedik, Nikolay Pugachov, and Aleksandr Goncharuk. 2007. *Rethinking Agricultural Reform in Ukraine*, Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, vol. 38. Halle: IAMO.

Lerman, Zvi, and William Sutton. 2008. "Productivity and Efficiency of Small and Large Farms in Moldova." *Post-Soviet Affairs* 24(2): 1–24.

Liefert, William. 1994. "Economic Reform and Comparative Advantage in Agriculture in the Newly Independent States," *American Journal of Agricultural Economics* 76: 636–40.

Liefert, William, and Johan Swinnen. 2002. "Changes in Agricultural Markets in Transition Economies," Agricultural Economic Report No. 806. U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2000. *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies Database*, компакт-диск: Paris: OECD.

Sedik, David, William Liefert, and Peter Liapis. 1998. "Economic Reform in the Newly Independent States of the Former USSR: Eff ects on Agricultural Production and Trade to 2005." In *Economic Transition in Central and East Europe and the Former Soviet Union: Implications for International Agricultural Trade*, ed. Harald Von Witzke and Stefan Tangermann. International Agricultural Trade Research Consortium Symposium, June 12–14, 1997. Berlin: International Agricultural Trade Research Consortium, 210–31.

Shagaida, Natalya, and Zvi Lerman. 2008. "Land Reform and Development of Land Markets." In *Russia's Agriculture in Transition: Factor*



931(см. огл. на стр.9)

*Markets and Constraints on Growth*, ed. Zvi Lerman. Lanham, MD: Lexington Books, 137–183.

State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan. 2011. *2002 Agricultural Census*; доступно по ссылке: http://www.azstat.org/sdds/en/index.shtml.

Tyers, Rod. 1994. *Economic Reform in Europe and the Former Soviet Union: Implications for International Food Markets*, IFPRI Research Report 99. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

USDA-ERS. 2010. *Structure and Finances of* US *Farms, Family Farm Report, 2010 Edition*, Economic Information Bulletin No. 66. Washington, DC: U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

USDA-NASS. 2007. *2007 Agricultural Census*. Washington, DC: US Department of Agriculture, National Agriculture Statistics Service, vol. 1, ch. 1, table 9, Land in Farms, Harvested Cropland, and Irrigated Land, by Size of Farm: 2007 and 2002), доступно по ссылке: http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full_Report/Volume_1,_Chapter_1_US/st99_1_009_010.pdf.

Van Atta, Don. 1993. "Declining Soviet/Russian per Capita Meat Consumption," *Comparative Economic Studies* 35(4): 69–71.

World Bank. 1992. *Food and Agriculture Policy Reforms in the Former* USSR*: An Agenda for the Transition*, Studies of Economies in Transformation 1. Washington, DC: World Bank.

Zeimetz, Kathryn. 1991. USSR *Agricultural Trade*, Statistical Bulletin No. 808. Washington, DC: U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service.



932(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 23.
# Российский банковский сектор как действующий вулкан

КОЭН ШОРС
И КСЕНИЯ ЮДАЕВА

Хотя российскую экономику можно назвать скорее банковской, нежели рыночной, серьезных проблем в российском банковском секторе по-прежнему хватает. В данной главе мы говорим об истоках российского банковского сектора и о его формировании под влиянием некоторых неблагоприятных фундаментальных факторов, таких как советское наследие, слабые институты, мягкие правовые ограничения, отсутствие конкуренции, изменчивая экономическая конъюнктура и недоверие населения к банкам. Все эти факторы препятствовали развитию банковской системы.

Несмотря на значительные улучшения в течение десяти лет, российский банковский сектор по-прежнему значительно отличается от банковского сектора в Восточной Европе и даже в других странах Содружества Независимых Государств. Рождение российского банковского сектора пришлось на период развала Советского Союза. До сих пор сектор состоит почти из 1000 банков, хотя на рынке доминируют 10 крупнейших банков — по состоянию на конец 2011 г. на них приходилось 67,1% корпоративных кредитов, 59,3% кредитов физическим лицам, 54,4% корпоративных депозитов и 64,9% депозитов населения. Регулирование и осуществление контроля в таком фрагментированном секторе — непростая задача. Центральный банк России (ЦБ РФ) столкнулся с многочисленными проблемами и проводил различную политику, временами прибегая к мягкому регулированию, временами воздерживаясь от каких-либо мер. В результате в банковском секторе за последние двадцать лет случилось как минимум четыре серьезных кризиса. Это на-



933(см. огл. на стр.9)

поминает нам о том, что сектор является действующим вулканом, и очередное «извержение» неизбежно — неизвестно только когда и в какой форме. Став жертвой синдрома «слишком много, чтобы обанкротиться» («too many to fail»)[1], ЦБ РФ неоднократно срывал попытки проведения необходимых комплексных реформ. Однако прогресс в некоторых важных областях все же произошел — это и введение системы страхования вкладов в 2004 г., и усиление контроля над банками, и более четкий порядок ликвидации банков, и рост конкуренции со стороны иностранных банков. Тем не менее проблемы остаются. Российские стандарты бухгалтерской отчетности для банков пока не полностью соответствуют международным стандартам, а во многих операционных аспектах и особенностях регулирования все еще ощущается советское наследие. Нет эффективного плана по переходу к стандартам Базель II, не говоря уже об усовершенствованной версии Базель III. Банковский сектор остается сильно фрагментированным и неэффективным.

Мировой финансовый бум 2004–2008 гг. не обошел российский финансовый сектор стороной. Благодаря макроэкономической стабильности в стране и легкому доступу к международным финансовым рынкам российские банки начали активно развивать кредитование компаний и населения, и доля банковских активов в валовом внутреннем продукте (ВВП) резко выросла. Как во многих других странах с переходной экономикой этот бум кредитования финансировался за счет притоков международного капитала, причем больше в форме краткосрочного долга, нежели внутренних депозитов. Это стало одной из основных причин серьезных проблем в российской финансовой системе в период дефицита мировой ликвидности после краха инвестбанка *Lehman Brothers* в сентябре 2008 г.

Однако кризис 2008 г. способствовал некоторым положительным структурным изменениям. ЦБ РФ ввел в действие новые операции рефинансирования. Банки начали повышать эффективность процедур управле-

1. Органы надзора склонны менее придирчиво следить за исполнением стандартов индивидуальными банками, если слишком много банков находится в затруднительном положении.



934(см. огл. на стр.9)

ния рисками. Правительство внесло изменения в закон о банкротстве. Сектор стал еще более открытым для конкуренции со стороны иностранных банков. Кроме того, и банки, и правительство приобрели опыт в проведении планомерной реструктуризации и/или ликвидации — а это одна из ключевых задач любой качественной банковской системы. Тем не менее из-за сохранения эффекта «слишком много, чтобы обанкротиться», ЦБ РФ не сумел использовать кризис в качестве отправной точки для начала комплексной реорганизации банковского сектора. Напротив, как в некоторых других более развитых странах, кризис привел к ослаблению ряда регуляторных процедур, помогая банкам скрыть свои проблемы и давая им время оправиться от невозвратных кредитов. В результате только несколько банков во время кризисов обанкротились или объединились с другими банками, что вновь отложило на неопределенный срок и так уже запоздавшую реорганизацию и консолидацию и еще больше увеличило риски последующих кризисов.

В 2011 г. банковский сектор вновь начал расти, однако некоторые серьезные скрытые проблемы стали более очевидными. После того как правительство потратило около 10 миллиардов долларов на покрытие убытков «Банка Москвы», благосостояние российского банковского сектора стало центральным пунктом политической программы. Развитие российской банковской системы в ближайшие несколько лет продолжится. Однако оно могло бы быть намного более стремительным, если бы важные структурные реформы были уже реализованы. Отсутствие таких реформ привело к периодическим кризисам и серьезно подорвало доверие вкладчиков. Чтобы вернуть утраченное доверие (которое является необходимым условием стабильной и эффективной банковской системы) потребуется время и устойчивое развитие. Это станет возможным, только если в России укрепится власть закона, будет вестись борьба с коррупцией, повысится уровень финансовой прозрачности и будут приняты меры по увеличению эффективной дюрации банковских обязательств. Только совершенствование институтов может изменить равновесную структуру банковской системы и восстановить так необходимое доверие.



935(см. огл. на стр.9)

## Проблемы, доставшиеся в наследство от хаотичного старта

### Слабые институты и неразвитые права собственности

Советский Союз оставил в наследство России систему слабых правовых, политических и экономических институтов. Некоторые из них постепенно адаптировались к требованиям рыночной экономики и демократии, однако б*о*льшая их часть так и остается позади. Из-за такой неустойчивой институциональной среды ряду бизнесменов и банкиров с налаженными политическими связями (олигархам) удалось в период нестабильности перед кризисом 1998 г. прогнуть под себя только что созданные институты. С тех самых пор такой «захват» политических институтов является основной причиной медленного формирования институтов в России, а его влияние заметно повсюду. В данной главе мы фокусируем внимание на нескольких институтах, которые являются непременным условием бесперебойного функционирования банковской системы.

В экономике, характеризующейся слабыми экономическими и политическими институтами, такой как в России, формирование институтов обусловлено взаимодействием между олигархами и диктаторами. Гуриев и Сонин (Guriev and Sonin 2009) смоделировали динамическую игру между олигархами и диктатором, который может сдерживать перераспределительную деятельность (поиск ренты). Они показывают, что слабые диктаторы приходят к власти в условиях равновесия и предпочитают поиск ренты защите прав собственности. Такое развитие событий особенно вероятно, когда экономическая конъюнктура является крайне неустойчивой, а именно такой была ситуация в России в 1992–1999 гг. Таким образом, неудивительно, что основной проблемой для российских банков в начале переходного периода была сохраняющаяся неопределенность в отношении прав собственности и их недостаточная защита, особенно в случае миноритарных акционеров. Далее мы рассматриваем два аспекта прав собственности, кото-



936(см. огл. на стр.9)

рые могут оказывать влияние на формирование финансового посредничества, а именно прав собственности самих банков и земельных прав.

Процесс приватизации в России проходил очень хаотично, и банковский сектор не стал исключением. В 1987 г. советские власти учредили специализированные государственные банки для финансирования отдельных отраслей экономики. Сбербанк (государственный сберегательный банк) и «Внешторгбанк» (банк внешней торговли) пережили переходный период почти без потерь и остались лидирующими государственными банками. Однако правовая война между союзным центром и Россией привела к хаотичной и сепаратистской приватизации на российской территории трех других специализированных государственных банков — «Промстройбанка», «Жилсоцбанка», «Агропромбанка» — в более чем 600 приватизированных так называемых *спецбанков* (Schoors 2003). Эта теневая приватизация спецбанков была практически завершена до распада Советского Союза, оставив в наследство банки-преемники (далее также именуемые спецбанками), во многом сохранившие старый уклад — например, они функционировали как пассивные кредиторы для бывших государственных фирм и использовали неадекватные процедуры. Список членов Ассоциации российских банков (1994) и Intelbridge (1995) содержит регистрационные номера 250 уцелевших к концу 1995 г. спецбанков. Регистрационные данные банков с сайта ЦБ РФ позволяют нам проследить даты регистрации. Как показано на рисунке 23.1, этот процесс приватизации действительно произошел до распада Советского Союза. Несомненно, данные демонстрируют, что пик в создании спецбанков пришелся на конец 1990 — начало 1991 г.

Первоначальными владельцами были в основном государственные предприятия, которые зачастую были лидирующими компаниями в своих регионах. Они были первым и постоянным источником предоставления кредитов (Berkowitz, Hoefstra, and Schoors 2011). Кроме приватизации спецбанков, в период с 1991 по 1994 г. было учреждено свыше 2 000 других банков, многие — государственными структурами, другие — частными лицами и небольшими объединениями малого бизнеса (Ver-



937(см. огл. на стр.9)

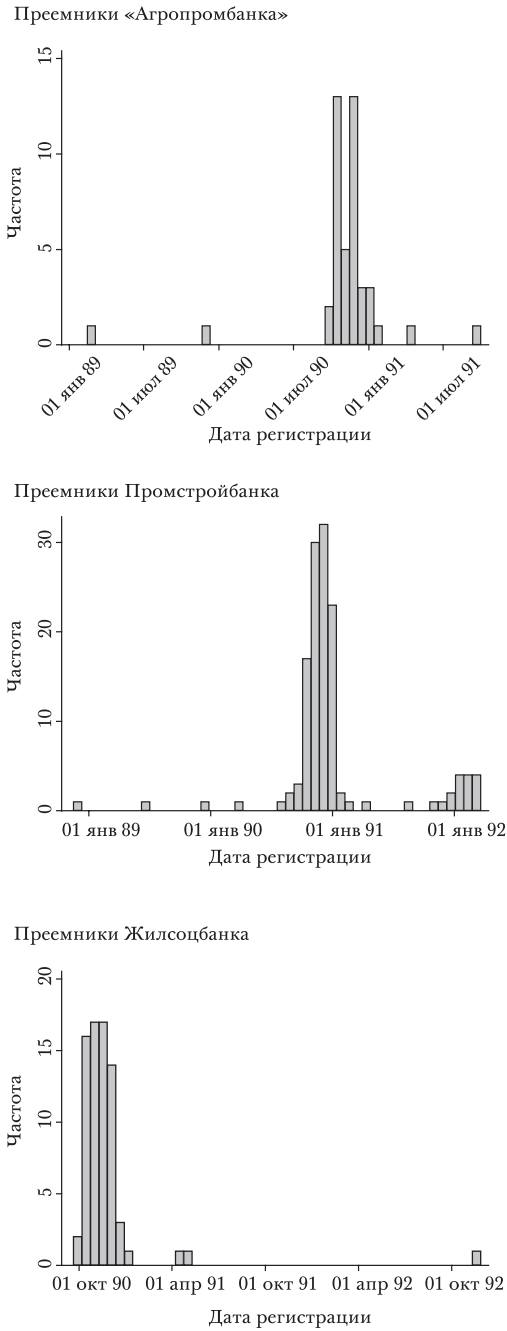



РИС. 23.1. Когда были созданы спецбанки?



938(см. огл. на стр.9)

nikov 2007). Масштабная приватизационная программа 1993–1994 гг., залоговая приватизация в 1995–1999 гг. и фрагментарная приватизация с 2000 г. постепенно привели к созданию реальной частной собственности, необходимой для формирования рынков частных кредитов.

Хотя формирование прав собственности легко в теории, их становление как части экономической структуры общества требует много времени, усилий и обеспечения исполнения. России понадобилось несколько лет (с 1992 по 2003 г.) чтобы решить наиболее срочные вопросы, связанные с собственностью, и даже в 2003–2010 гг. создание прав частной собственности, вопреки общественному мнению, продолжалось во многих секторах. Ярким примером слабых прав собственности является медленное развитие прав на городские и сельские земли. Еще одним примером правовой войны между советским центром и Россией стало принятие Вторым съездом народных депутатов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) в декабре 1990 г. закона о собственности, который противоречил закону Советского Союза, поскольку определял понятие частной собственности и позволял частным лицам покупать и продавать землю. Однако на продажу большей части сельскохозяйственных земель в течение десяти лет был наложен мораторий. Принятый в 1991 г. Земельный кодекс РСФСР узаконил собственность на землю, а также покупку и продажу земли на жестких условиях. Несмотря на внесение многочисленных частичных изменений, советский Земельный кодекс от 1991 г. продолжал действовать до тех пор, пока после многих лет политических споров не был наконец в июне 2001 г. подписан новый постсоветский Земельный кодекс Российской Федерации. Очевидно, что формирование земельных прав, как в отношении городских земель, так и в отношении сельских земель, слишком долго откладывалось и серьезно затруднило развитие финансового посредничества и корпоративных инвестиций. Еще одним примером неполноценных институтов являются многочисленные проблемы с формированием современной, основанной на рыночных отношениях судебной системы. Недостатки судебной си-



939(см. огл. на стр.9)

стемы, такие как коррупция или отсрочки, существенно повышают стоимость обеспечения исполнения договора. Низкая судебная эффективность может вести к рационированию кредитов или низкому уровню кредитной активности (Bianco, Japelli, and Pagano 2005) и из-за этого препятствовать развитию коммерческого кредитования. В ряде работ демонстрируется важность судебного правоприменения и эффективности для формирования банковской системы в развивающихся экономиках (Cristini, Moya, and Powell 2001; Pinheiro and Cabral 2001). Кроме того, некоторые авторы (Weill 2011) говорят о том, что развитию банковского кредитования в России препятствует коррупция.

Когда из пепла советской банковской системы в 1989 г. появился российский банковский сектор, а в 1990–1994 гг. спонтанно «с нуля» были созданы новые банки, в банковской сфере наблюдался почти полный правовой и надзорный вакуум. Не существовало эффективного коммерческого права, а права собственности, как уже говорилось выше, были неоднозначными и плохо защищенными. Незрелая правовая система унаследовала коммунистические кадры и поведение, а из-за правовых изъянов, неопределенности и противоречий страдала от коррупции и непотизма. Имеются эмпирические доказательства, что процедуры банкротства проводились по политическим основаниям. Ламберт-Могилянская, Сонин и Журавская (Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya 2007) говорят о том, что сильное региональное правительство было способно оказывать влияние на слабых и зависимых судей в применении закона о банкротстве 1998 г., а также использовало свое политическое влияние на судей с целью лишить федеральное правительство эффективного инструмента сбора налогов.

Отсутствие правовых инструментов по взысканию платежей в случаях банкротства было главным препятствием, лишавшим банки способности эффективно контролировать своих заемщиков. Столкнувшись с серьезными трудностями в надлежащей проверке проектов и взысканию задолженности по кредитам, банки часто предпочитали спекулятивные краткосрочные операции долгосрочному кредитованию. Неудивительно, что банки были массовым образом вовлечены в сомнительные



940(см. огл. на стр.9)

операции, такие как финансовые пирамиды, рухнувшие в середине 1994 г. в результате скандально известного краха «МММ»; спекуляции на валютном курсе, зашедшие в тупик и закончившиеся «черным вторником» в октябре 1994 г.; рискованное кредитование на межбанковском рынке, который полностью рухнул в августе 2005 г.; и спекуляции на краткосрочных облигациях (так называемых ГКО [Государственное краткосрочное обязательство]), которые привели к полному и окончательному дефолту государственного бюджета и банковской системы в августе 1998 г. Можно утверждать, что в период с 1989 по 1998 г. значительная часть банковской системы представляла собой скорее банковское казино, где основной задачей были спекуляции, а не посредничество, поскольку российские институты начала переходного периода не были готовы к формированию надлежащего банковского посредничества между сбережениями и инвестициями (см. Johnson 2000; Johnson, McMillan, and Woodruff 2002).

В первые годы переходного периода кредитование в основном осуществлялось (бывшими) госбанками и так называемыми карманными банками, которые принадлежали отдельной компании или группе компаний, формировавшим «финансово-промышленную группу». Государственные банки и их основные преемники поначалу продолжали «смазывать колеса» государственных коммерческих предприятий, распределяя централизованные кредитные ресурсы, представлявшие собой не что иное, как льготные кредиты, финансируемые за счет печатания денег, что привело к высокой инфляции в 1992–1994 гг. Большая часть этих централизованных кредитов так и не была погашена, и в значительной степени была «прибрана к рукам» менеджерами банков и фирм, занятыми поиском ренты, и создававшими себе состояние. «Карманные» банки решали проблему отбора проектов и мониторинга, поскольку они в основном поставляли финансовые ресурсы на внутренние рынки капитала финансово-промышленных групп или компаний, которым они принадлежали, вместо того чтобы служить посредниками между сбережениями и инвестициями. Специфические характеристики российского банковского сектора, как и первоначальная ориентация



941(см. огл. на стр.9)

скорее на спекулятивные операции, чем на кредитование, доминирование государственных банков и широкое распространение «карманных» банков можно интерпретировать как реакцию банковского сектора на недостаточно развитые институты.

Неясные и непоследовательные банковские стандарты и отсутствие опыта и ресурсов в департаменте надзора ЦБ РФ только еще больше усиливало хаос в первые годы переходного периода (с 1989 по 1994 г.). Банковские стандарты первоначально были очень бюрократичными, но по существу очень слабыми в отсутствие надзора даже над такими простыми стандартами, как минимальные требования к капиталу. Согласно данным ЦБ РФ, департамент надзора ЦБ РФ к концу 1994 г. насчитывал не более семидесяти человек, обязанностью которых было контролировать свыше 2400 банков, что является невозможной задачей. После обвального падения рубля в 1994 г. и краха межбанковского рынка в августе 1995 г. были предприняты некоторые попытки очистить систему от наиболее злостных нарушителей. Тем не менее данные ЦБ РФ показывают, что к декабрю 1997 г. фактически только 85 банков потеряли лицензии и были ликвидированы из-за нарушения банковских стандартов, в то время как 852 зомби-банка по-прежнему продолжали свою деятельность в той или иной форме, даже утратив лицензии (см. рис. 23.4 ниже). Это говорит о том, что надзорному департаменту ЦБ РФ и правовой системе предстояла очень тяжелая работа по решению проблем банковской системы. Вне всяких сомнений, многим владельцам и менеджерам банков были на руку правовые лазейки, которые позволяли избавиться от всех активов банка, оставив ликвидационной комиссии «голые стены» для возмещения убытков вкладчикам. Потому неудивительно, что доверие населения к банковскому сектору после резкого роста на начальных этапах быстро пошло на убыль и упало до рекордных минимумов после кризиса 1998 г., когда второй по величине депозитный банк «СБС-Агро» развалился и перестал выдавать вклады.

Эта обстановка мягких правовых ограничений достигла апогея во время банковского кризиса в августе 1998 г. и на волне его последствий. После девальва-



942(см. огл. на стр.9)

ции в августе 1998 г. многие российские банки за одну ночь стали банкротами из-за непокрытых обязательств по форвардным контрактам, часто с зарубежными банками, которые использовали эти контракты для хеджирования курсового риска по своим инвестициям в рублевые ГКО (Perotti 2002). Неудивительно, что российские банки начали массово объявлять дефолты по этим форвардным контрактам. Выполнение этих контрактов повлекло бы за собой серьезные убытки российской банковской системы и сделало бы иностранных контрагентов-кредиторов хозяевами положения. Однако Высший арбитражный суд РФ своим решением № 5347/98 от июня 1999 г. неожиданно квалифицировал эти форвардные контракты как пари, в результате чего держатели эти контрактов (часто иностранные) остались без правовой защиты. Этим решением российские власти явно дали понять, что исполнят эти контракты только в том случае, если они не окажутся убыточными для экономических и политических интересов России в широком понимании (Vernikov 2007). Perotti (2002) описывает поведение российских агентов, повлекшее кризис 1998 г., как коллективное невыполнение контрактных и налоговых обязательств в ожидании реакции российских властей. Иными словами, верховенство закона в России имеет силу при условии, что закон не противоречит интересам власти. Эти мягкие правовые ограничения также широко эксплуатировались банками после кризиса 1998 г., когда акционеры переводили все активы своих банков в промежуточный банк (или в свои собственные карманы), чтобы можно было начать все с нуля, удобно обанкротив пустые стены. Наиболее шокирующим примером этого процесса, возможно, является крах «СБС-Агро» (более подробную информацию можно найти в работе Schoors 1999). Очевидно, что такие мягкие правовые ограничения, хотя и были выгодны отдельным лицам в краткосрочном плане, создавали неопределенность для банка как кредитора и как заемщика, в результате чего в долгосрочной перспективе банкам было трудно обеспечить выполнение кредитного договора или привлечь средства от вкладчиков, банков или с рынков капитала.



943(см. огл. на стр.9)

## Отсутствие конкуренции

В первые десять лет переходного периода реальный и финансовый сектор российской экономики были очень фрагментированными. Причиной этого был центробежный политический процесс, который стимулировал региональные власти вести изоляционистскую политику, например создавать межрегиональные торговые барьеры и выпускать денежные суррогаты (Shleifer and Treisman 2000). Последствием такой политики была дезинтеграция банковской системы: платежная система функционировала с перебоями, а большая часть финансовой ликвидности терялась в недрах платежной системы (см. Schoors 2001). Большинство новых банков открывали всего несколько филиалов или совсем их не открывали, финансовые связи между некоторыми регионами были очень слабыми. Это означало, что в разных регионах были разные ставки по депозитам и кредитам и даже разные обменные курсы рубля, зависящие от спроса и предложения в том или ином регионе. На определенном этапе существовали различные денежные суррогаты, и некоторые регионы выдвигали недвусмысленные предложения о введении собственных денег. Одним словом, закон единой цены на российском финансовом и банковском рынке часто нарушался. Более того, относительное доминирование нескольких крупных государственных банков или их преемников на банковских рынках (см. Vernikov 2007), широкое распространение «карманных» банков, которые практически не оказывали никаких услуг за пределами своей группы предприятий, четкие ограничения для прихода зарубежных банков на российский рынок, наложенные ЦБ РФ, а также тенденция к спекулятивным операциям, а не к посредничеству, говорят о том, что уровень конкуренции в первое десятилетие переходного периода был очень ограниченным. Это практически лишало банки стимула совершенствовать свои услуги и повышать эффективность, что препятствовало формированию эффективной системы частного банковского обслуживания.



944(см. огл. на стр.9)

## Неустойчивая экономическая и финансовая обстановка

По сути, российская экономика пребывала в непрекращающемся кризисе с 1990 по 1996 г. Распад Советского Союза в декабре 1991 г. и последовавшая за ним либерализация и приватизация в обстановке исключительно слабых институтов разрушили не только существующие базы данных и записи о компаниях и инвестиционных проектах, которые могли быть у банков, но также и лишили компании стимула выплачивать кредиты, в связи с чем любой договор кредитования представлялся очень рискованным. С 1990 по 1994 г. проблем с деньгами не наблюдалось, поскольку правительство накачивало деньгами банковскую систему, продлевая льготные кредиты для компаний через избранные банки (в основном через оставшиеся в собственности государства банки и спецбанки) и монетизируя появившийся в результате этого дефицит бюджета. Многие компании по-прежнему отчитывались о прибыли «на бумаге», которая не имела большого значения в обстановке безудержной инфляции и резкого экономического спада. Как только закачивание централизованных кредитных ресурсов в финансовую систему прекратилось, доля убыточных компаний быстро выросла — с 20% в 1994 г. до очень высокого уровня. В 1997 г. доля убыточных предприятий в России составляла около 50%, а общий объем просроченных кредитных и налоговых выплат достиг 30% ВВП, из которых невыплаченные в консолидированный бюджет налоговые обязательства составляли около 7% ВВП. Даже после полного восстановления после кризиса 1998 г. доля убыточных российских предприятий в 2000 г. составляла более 37% (Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya 2007). Поэтому неудивительно, что адекватная проверка инвестиционных проектов в первое десятилетие переходного периода была невозможна, за исключением некоторых очень прибыльных проектов, часто в ресурсном секторе, где цена и прибыльность определялись зарубежными рынками. Очевидно, что нормальное финансовое посредничество в такой неустойчивой и неопределенной среде является сложной задачей.



945(см. огл. на стр.9)

Банковских кризисов в ранний переходный период тоже было немало. В период между 1995 и 1998 г. правительство перестало монетизировать свои кредиты и дефициты, однако привести в порядок бюджет все равно не удалось. В попытке стабилизировать финансовую ситуацию правительство просто-напросто заменило монетизацию займами, сначала в основном на внутреннем рынке, а с 1997 г. также и на внешнем рынке. Также в целях стабилизации ценового уровня через снижение импортных цен поддерживался завышенный обменный курс. Это привело к сокращению внутреннего производства без решения бюджетных проблем. К 1998 г. из-за растущей неустойчивости цен доходность ГКО иногда сильно превышала 100% при инфляции, измеряющейся однозначными показателями. Неизбежным результатом этого стал дефолт по внутренним и внешним обязательствам, мораторий на внешние выплаты и девальвация рубля — печально-известный дефолт августа 1998 г. Через день после дефолта банковская система рухнула, а система платежей была заморожена.

Банки делали крупные ставки на рынке ГКО и заключили множество фьючерсных контрактов на курс рубль-доллар, чтобы захеджировать риски иностранных инвесторов по рублевым казначейским обязательства (см. Livshits and Schoors 2013). Дефолт привел к мгновенному банкротству многих банков. Даже до 1998 г. (в 1994 г. и 1995 г.) случались серьезные банковские кризисы. Было зафиксировано множество мошеннических финансовых сделок, а директора банков в обстановке общей безнаказанности исчезали на экзотических островах, прихватив с собой деньги вкладчиков. Само собой разумеется, что это серьезно подорвало доверие российских вкладчиков к отечественным банкам.

## Сбербанк и недоверие населения к банковской системе

Как мы уже упоминали в предыдущих разделах, у российских вкладчиков были серьезные основания считать, что высокие процентные ставки означали институциональную нестабильность и повышенную вероятность дефолта. На рисунке 23.2 видно, что доля депозитов



946(см. огл. на стр.9)

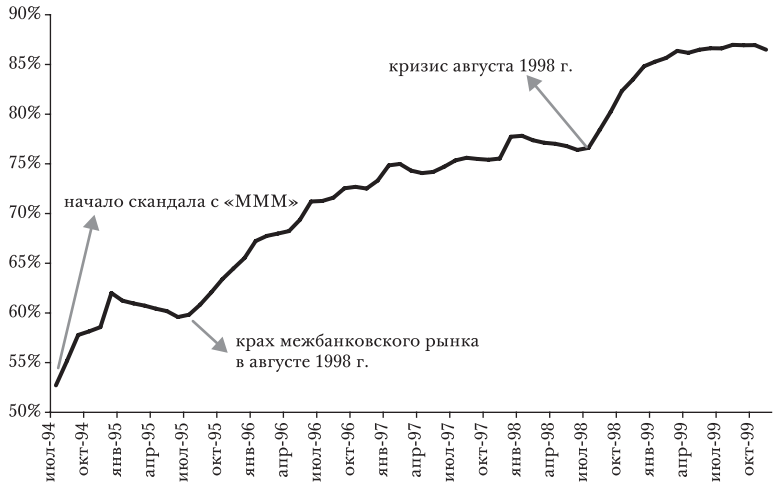



РИС. 23.2 Быстрый рост доли Сбербанка на рынке депозитов населения в первые годы переходного периода

населения в Сбербанке стабильно росла с июля 1994 г. по октябрь 1999 г., чему способствовал каждый эпизод банковского мошенничества и кризис.

В советское время на Сбербанк[2] приходилось более 95% депозитов населения (см. Spicer and Pyle 2002). В 1992–1993 гг. Сбербанквыплачивал отрицательные реальные процентные ставки, тогда как ряд новых коммерческих банков заманивал вкладчиков обещаниями высокой доходности. Шорс (Schoors 2003) показывает, как в результате этого доля Сбербанка на рынке упала до низкого уровня — около 50% в середине 1994 г. Однако этот негативный тренд развернулся после финансовых скандалов и обнаружения мошеннических схем во второй половине 1994 г. (детальное описание финансовой пирамиды «МММ» можно найти в работе Pyle et al., 2012) и валютно-курсового кризиса в октябре 1994 г. Вкладчики потеряли свои сбережения, а доля Сбербанка на рынке начала быстро расти.

Каждый банковский кризис (1995, 1998) или скандал с отдельными банком приводили к очередному росту

2. «Сбербанк» — государственный сберегательный банк, в настоящий момент принадлежащий ЦБ РФ.



947(см. огл. на стр.9)

рыночной доли Сбербанка. Из девяти наиболее крупных в 1995 г.[3] сберегательных банков Сбербанк предлагал самые низкие процентные ставки, однако он стал единственным банком (наряду с «Возрождением»), который «дожил» до сегодняшнего дня. Спайсер и Пайл (Spicer and Pyle 2002) демонстрируют, что до августовского кризиса 1998 г. на шесть коммерческих банков («СБС-Агро», «Инкомбанк», «МОСТ-Банк», «МЕНАТЕП», «Промстройбанк России» и «Российский кредит») приходилось почти 50% депозитов населения в коммерческих банках. Эти шесть банков исчезли после кризиса, во время которого правительство предложило вкладчикам крупных банков-банкротов переложить свои депозиты в Сбербанк[4], хотя и не всегда на выгодных условиях. Сохранение за Сбербанком статуса безопасной гавани было мудрым решением. Пайл и соавторы (Pyle et al. 2012) говорят о том, что Сбербанк был почти банкротом в августе 1998 г. на момент суверенного дефолта, вкладчики массово забирали вклады из банка, однако двойная явная правительственная гарантия по его обязательствам и явная правительственная поддержка после дефолта 1998 г. не позволили банку стать неликвидным и его платежеспособность была быстро восстановлена. Авторы показали, что действующие вкладчики Сбербанка в более консервативных регионах с высоким уровнем образования и находящихся далеко от Москвы были менее склонны забирать депозиты после кризиса 1998 г., нежели вкладчики в богатых регионах, находящихся ближе к Москве, с более развитой предпринимательской средой и более свободными СМИ. Многие другие банки пользовались мягкими правовыми ограничениями, чтобы решить свои финансовые проблемы, «обдирая» своих кредиторов в 1998–1999 гг. К 1999 г. Сбербанк, за-

---

3. «Сбербанк», «Инкомбанк», «Промстройбанк России», «Межрегионбанк», «Уникомбанк», «Возрождение», «Тверьуниверсалбанк», «Национальный кредит» и «Столичный банк».

4. Среди банков, депозитная база которых была переведена, оказались некоторые крупные преемники государственных банков, такие как «СБС-Агро», «Промстройбанк России», «Мосбизнесбанк» и «Кузбасспромбанк», и некоторые недавно созданные депозитные банки, такие как «Мост-Банк», «МЕНАТЕП», «Инкомбанк» и «Российский кредит» (см.: *Обзор российской экономики*, апрель 1999 года, с. 18; http://www.recep.ru/phase4/pdf's/r1999_04.pdf).



948(см. огл. на стр.9)

щищенный явными правительственными гарантиями, вновь контролировал 85% рублевых депозитов населения, хотя и по-прежнему предлагал самые низкие процентные ставки.

## Основные итоги первых лет переходного периода

Если говорить кратко, хаотичные первые годы переходного периода оставили зарождающейся банковской системе в наследство ряд фундаментальных проблем. Из-за плохого развития институтов банки предпочитали осуществлять краткосрочные спекулятивные операции вместо того, чтобы заниматься кредитованием. Альтернативным решением борьбы с плохой институциональной средой было возникновение нескольких доминирующих крупных государственных и «карманных» банков, которые в основном выдавали кредиты связанным структурам и своим собственным компаниям. Обе эти альтернативы представляли собой, пожалуй, наилучшее [second-best] решение проблем отбора проектов для финансирования и их контроля, в условиях существенной информационной асимметрии и отсутствия легальных инструментов исполнения контрактов. Отсутствие адекватных стандартов банковского регулирования и, что возможно еще критичнее, беспорядочное исполнение существующих банковских стандартов привели к низкой капитализации крупных депозитных банков. Этот недостаток обнаружился во время кризиса 1998 г., когда капитализация сотен банков в одночасье стала отрицательной. В год, последовавший за банковским кризисом, банки массово эксплуатировали слабые правовые ограничения, чтобы вывести активы и перевести их в другие банки — часто во вновь созданные промежуточные банки. От старого банка, по существу, оставались одни стены, которые и составляли все имущество банка-банкрота. Такая практика, с молчаливого согласия ЦБ РФ, широко использовалась, чтобы «обдирать» банковских кредиторов, в том числе и иностранных. Этот период был самым сложным с точки зрения мягкости правовых ограничений, впоследствии банковские стандарты стали более строгими. Однако очевидно, что подобные случаи серьезно подорвали доверие насе-



949(см. огл. на стр.9)

ления к частным банкам — это бремя до сих пор тяжелым камнем лежит на банковской системе.

Вкладчики, в соответствии с законами суровой рыночной дисциплины, либо ушли к надежным (по их мнению) государственным банкам, либо вообще старались оставаться в стороне от банковской системы. Отсутствие внутренней и внешней конкуренции на розничном и корпоративном банковском рынке также привело к сильной фрагментации российских банков — большая часть банков обслуживала лишь небольшую территорию страны, тогда как частные банки были на удивление неэффективными и страдали от плохого качества кредитов. В результате в российской банковской системе до 2000 г. наблюдался избыток банков и недостаток кредитования (см. Spicer and Pyle 2002). Мы можем сделать вывод, что банковская система очень плохо справилась с задачей финансирования роста до 2000 г. (Berkowitz and De Young, 2011).

## Развитие событий в 2000–2007 годах

### Повышение эффективности институтов

С 2000 г. многие институты в России продемонстрировали признаки роста эффективности. Информация о компаниях стала более доступной, поскольку появились специальные провайдеры информации, а абсолютные и относительные ценовые уровни пришли к относительно стабильному рыночному равновесию. Это облегчило банкам задачу отбора инвестиционных проектов. В плане прав собственности также наблюдался прогресс. В результате банкам стало легче следить за своими заемщиками и обеспечивать выплату просроченной задолженности. Ключевым примером является развитие и использование земельных прав в банковских операциях, поскольку земля может выступать в качестве залога — это облегчает заемщикам доступ к кредитованию, а для кредиторов частично решает проблему контроля. Земельный кодекс закрепил право на продажу и покупку земли для промышленной застройки и был окончательно утвержден в качестве закона в июне 2001 г., что сде-



950(см. огл. на стр.9)

лало рынок земель для промышленной застройки более стабильным. Этот Земельный кодекс в основном охватывал городские земли и сделки с городскими землями и вновь практически не затрагивал сельскохозяйственные земли, поскольку такой политический компромисс был необходим для принятия кодекса. Задачей Земельного кодекса от 2001 г. было покончить с правами перманентного (постоянного) пользования землей, потребовав от частных предприятий перейти к 1 января 2004 г. от советской формы бессрочного пользования к правам собственности или аренды. Эти реформы в сфере городских земель в некоторых регионах встретили значительное сопротивление. Первоначальный крайний срок перехода от прав постоянного пользования сначала был сдвинут на два года — на 2006 г., затем на 2008 г., и наконец, на 1 января 2012 г. (Wegren and Belen'kiy 2002; Skynder 2003; Pyle and Schoors 2011).

Данные Обзора показателей делового климата и работы предприятий, проводимого Всемирным банком (Business Environment and Enterprise Performance Survey, World Bank), показывают, что в 2002 г. российские компании все еще считали, что по сравнению с другими странами Центральной и Восточной Европы или даже с бывшими республиками Советского Союза, права собственности на землю и аренда земель затрудняют им доступ к кредитованию. К 2005 г. ситуация изменилась — российские компании в плане земельных прав были в одинаковом положении со странами Центральной и Восточной Европы и даже в лучшем положении, чем бывшие республики Советского Союза[5]. Интересно отметить, что Земельный кодекс не реализовывался с одинаковой энергией и скоростью во всех российских регионах, и прежде чем закон вступил в действие, прошло немало времени. В самом деле, данные Госкадастра, государственного реестра земель, показывают, что доля земель для промышленной застройки в руках частных юридических лиц (корпораций) в разных регионах была различной. Используя разницу в скорости, с которой осуществлялась земельная реформа в разных субъ-

5. Результаты оценки, поддерживающие эти утверждения, могут быть предоставлены по запросу.



951(см. огл. на стр.9)

ектах Российской Федерации, Карась, Пайл и Шорс (Karas, Pyle and Schoors 2011) представляют доказательства, подкрепляющие предположение о том, что более надежно закрепленные права на землю, несомненно, облегчают компаниям доступ к внешнему финансированию.

### Более стабильная экономическая обстановка

Стабилизация макроэкономической обстановки в 2000-х гг. положила начало снижению инфляции и стабильному экономическому росту, однако зависимость от экспорта нефти сохранялась. Доля экспорта сырья в общем экспорте товаров сначала упала с 42,48% в 1996 г. до 37,53% в 1998 г., когда цены на нефть достигли минимума, а затем стабильно росла и в 2010 г. увеличилась до максимального значения — более 63% (данные ЦБ РФ).

Это предполагает, что, несмотря на глубокие экономические реформы и стабилизацию экономики, устойчивость российской экономики, а значит и российского банковского сектора, все еще зависит от цен на нефть (см. Merlevede, Schoors, and van Aarle 2009). Таким образом, резкое снижение цен на нефть по-прежнему может привести российскую экономику и банковский сектор к разрушительным последствиям. Значительная часть нефтяных доходов в конечном итоге оседает в банковском секторе, хотя ЦБ РФ и пытается нейтрализовать влияние этих доходов на внутренние цены. В связи с этим банковский сектор обычно «купается» в ликвидности при высоких ценах на нефть, но страдает от недостатка ликвидности, когда цены на нефть падают. Эта зависимость от цен на нефть также предполагает, что, так же как и экономика, банковский сектор по-прежнему очень чувствителен к отрицательным нефтяным шокам.

### Доверие вкладчиков и страхование вкладов

Карась, Пайл и Шорс (Karas, Pyle, and Schoors 2010) делают вывод, что до кризиса 1998 г. рыночная дисциплина уже присутствовала и что кризис стал сигналом к дальнейшему пробуждению и укреплению рыночной дисци-



952(см. огл. на стр.9)

плины. После кризиса 1998 г. у банков с более низкой капитализацией депозиты росли медленнее и им приходилось предлагать более высокие ставки по вкладам. Это доказательство рыночной дисциплины подтверждается и другими авторами (Peresetsky, Karminsky, and Golovan 2007; Ungan, Caner, and Özyildirim 2008). Кроме того, Карась, Пайл и Шорс (Karas, Pyle, and Schoors 2010) обнаружили свидетельства обратно выгнутой кривой предложения депозитов. Первоначально после кризиса 1998 г. у банков, которые предлагали чересчур высокие процентные ставки, депозитная база росла медленнее или даже сокращалась. На рис. 23.3 видно не только то, что банки с более высокой капитализацией привлекали больше депозитов, но также и то, что повышение ставок по депозитам в попытке привлечь больше вкладчиков приводит к уменьшению доходов и в конечном итоге к отрицательной доходности на всех уровнях капитализации. Это предполагает, что вкладчики научились воспринимать ставки по вкладам не только как цену денег, но и как ориентир качества банка, которое им трудно оценить другим способом. В общем, обещания высоких процентных ставок могут служить сигналом того, что банк, вполне возможно, вообще не выплатит никаких процентов по вкладу, а может и присвоит себе и всю основную сумму вклада — этот урок вкладчики усвоили после краха финансовых пирамид и случаев, когда банки-мошенники предлагали очень высокие ставки по вкладам чтобы «ободрать» вкладчиков.

Томпсон (Tompson 2004) говорит о том, что первые предложения о страховании вкладов были внесены уже в старый Верховный совет Российской Федерации, однако были отвергнуты правительством Бориса Ельцина в 1993 г. Российский закон по страхованию вкладов был наконец введен в действие 23 декабря 2003 г. В январе 2004 г. было создано независимое российское Агентство по страхованию вкладов (АСВ), которому было поручено управление национальным фондом страхования вкладов[6]. В совет директоров АСВ входят семь представителей правительства и пять представителей ЦБ РФ.

6. Более подробную информацию можно найти на сайте АСВ: http://www.asv.org.ru/en/dia/



953(см. огл. на стр.9)

В обязанности АСВ входит определение страховых премий, осуществление необходимых выплат вкладчикам и контроль за процессом ликвидации неплатежеспособных банков[7]. Российское правительство предоставило первоначальный капитал, однако планировалось, что основным источником финансирования достаточно быстро должны были стать страховые премии, выплачиваемые ежеквартально и исчисляемые на основе среднего дневного объема застрахованных депозитов банка. Страхование распространялось только на вклады физических лиц. Планировалось, что АСВ начнет функционировать осенью 2004 г., однако этого не произошло из-за небольшого банковского кризиса в России весной и летом 2004 г.

В мае 2004 г., после того как у нескольких мелких банков были отобраны лицензии из-за обвинений в отмывании денег и несоблюдении пруденциальных нормативов, начали циркулировать слухи о «черном списке» слабых банков, составленном ЦБ РФ, в который, как подозревалось, могли быть включены и крупные банки. В июле 2004 г. появились слухи о проблемах у «Альфа-банка», крупнейшего частного розничного банка. Объятые паникой вкладчики сняли 160 млн долл. (12% от общего объема) с депозитов «Альфа-банка» за три дня (Camara and Montes-Negret 2006). В ответ на это российская Госдума быстро изменила порядок управления страхованием вкладов, чтобы предоставить безоговорочные гарантии для всех депозитов населения (Tompson 2004), и паника утихла. С середины июля 2004 г. все депозиты населения покрывались временной страховкой (Федеральный закон № 96-ФЗ).

Эти внештатные страховые выплаты были постепенно заменены плановыми страховками, когда в январе 2004 г. было основано АСВ. Однако банки, которые не вошли в систему страхования вкладов, потеряли право привлекать новые депозиты населения и продлевать существующие депозитные соглашения, что лиши-

7. Во исполнение Федерального закона № 121-ФЗ от 20 августа 2004 г., в России был создан институт корпоративного конкурсного управляющего несостоятельных кредитных организаций. Функции конкурсного управляющего были делегированы АСВ (см. веб-сайт АСВ).



954(см. огл. на стр.9)

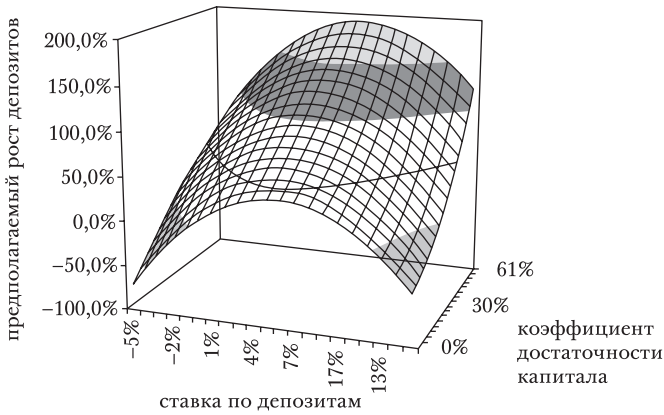



РИС. 23.3. Зависимость роста депозитов от процентной ставки: свидетельства мудрой дисциплины

ло эти банки доступа к депозитам населения. Если говорить более конкретно, депозиты населения на сумму до 100 000 руб. компенсировались полностью с момента вхождения банков в систему в сентябре 2004 г. до августа 2006 г. Затем, до марта 2007 г., страховкой покрывались депозиты на сумму до 190 000 руб., при этом сумма, превышающая 100 000 руб., компенсировалась в размере 90% (Camara and Montes-Negret 2006). После марта 2007 г. максимальный объем страхового возмещения со 190 000 руб. был увеличен сначала до 400 000 руб., после кризиса 2008 г. — до 700 000 рублей, и, наконец, в октябре 2012 г. — до 1 млн руб.

Согласно данным на сайте АСВ, к 1 января 2005 г., через несколько месяцев после начала функционирования системы страхования вкладов, в нее вошли 829 банков и чуть больше 330 000 депозитных счетов со средним размером вклада 7000 руб. (приблизительно 252 долл.). Из этих счетов 98,5% составляли депозиты на сумму менее 100 000 руб., которые, соответственно, были полностью застрахованы. Тремя годами позже в программу входили 934 банка и около 383 000 депозитных счетов на среднюю сумму 13 000 руб. (приблизительно 529 долл.). При этом 99,6% приходилось на депозиты на сумму менее 400 000 руб., которые, соответственно, возмещались в размере не менее 92,5%. В целом с момен-



955(см. огл. на стр.9)

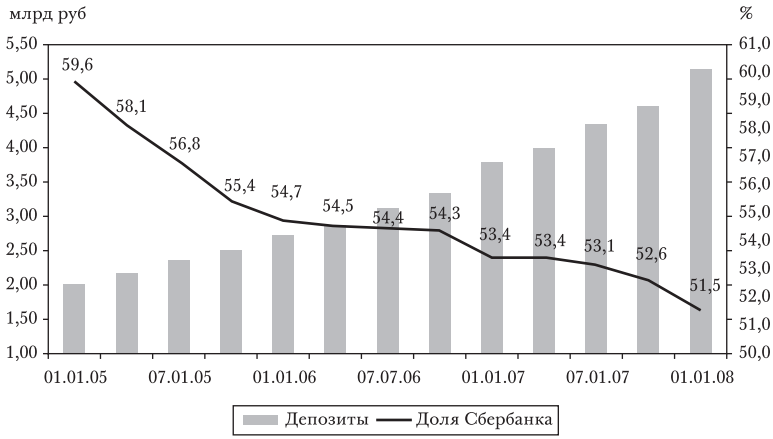



РИС. 23.4. Рублевые депозиты населения и доля Сбербанка

Примечание. Рублевые депозиты населения в млрд руб. (левая шкала ) и доля Сбербанка в процентах от общего объема (правая шкала).

Источник: Chernykh and Cole (2011, 391), на основе данных АСВ

та начала действия системы страхования вкладов мы наблюдали особенно быстрый рост вкладов частных лиц, значительная часть которых была представлена срочными депозитами на срок от 6 месяцев до 3 лет. Как видно на рис. 23.4, доля Сбербанка на рынке постепенно упала после введения системы страхования вкладов.

Также наблюдалось снижение совокупной рыночной доли тридцати крупнейших банков, что предполагает, что система страхования способствовала усилению конкуренции на розничном банковском рынке (Camara and Montes-Negret 2006). Черных и Коул (Chernykh and Cole 2011) также делают вывод, что внедрение новой системы страхования вкладов имеет эффект уравнивания правил игры для государственных и частных банков. Тем не менее Карась, Пайл и Шорс (Karas, Pyle, and Schoors 2010) демонстрируют, что введение страхования вкладов ослабило бдительность вкладчиков по отношению к банковским рискам и, таким образом, ухудшило рыночную дисциплину, создав угрозу недобросовестности и стимулируя банки брать на себя увеличенный риск.



956(см. огл. на стр.9)

## Банковское регулирование и надзор

После кризиса 1998 г. качество банковского регулирования и надзора значительно выросло, однако некоторые проблемы сохранились. В период между 2000 и 2008 г. институциональный механизм по-прежнему давал ЦБ РФ меньше полномочий, чем органам банковского надзора в странах со сравнимым уровнем развития, например таких как другие страны БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай). Anzoategui, Martinez Peria, and Melecky (2010) делают вывод, что к концу 2007 г. институциональный механизм обращения с проблемными банками в России по-прежнему был развит слабее, чем в других странах БРИК. В частности, не было системы приказов о запрещении продолжения противоправного действия, несоблюдение которой влекло бы к автоматическим санкциям по отношению к руководству банка. У ЦБ РФ не было обязательств публично объявлять о формальных правоприменительных действиях. ЦБ РФ не имел права временно блокировать решения директоров банков о выплате бонусов или вознаграждений за управленческие услуги. Все эти функции обычно входят в компетенцию органов банковского надзора в странах сравнимого размера и уровня развития.

Тем не менее похоже, что контроль за соблюдением банковских стандартов значительно улучшился в период с 1998 по 2007 г. Клэйс и Шорс (Claeys and Schoors 2007) описывают банковские стандарты, введенные ЦБ РФ, и изучают эффективность их соблюдения после 1999 г. Они, в частности, принимают во внимание возможные конфликты между задачей микропруденциального контроля за соблюдением банковских стандартов, стоящей перед ЦБ РФ, и его микропруденциальной ответственностью за стабильность системы. Они делают вывод, что банки намного менее подвержены риску отзыва лицензии, если их основной офис размещается в регионе с высокой концентрацией банковского рынка (ЦБ РФ не хочет дальнейшего понижения уровня конкуренции), если они крупные (это предполагает, что Россия также страдает от синдрома «слишком большой, чтобы обанкротиться»), если они являют-



957(см. огл. на стр.9)

ся системообразующими банками (эти банки являются слишком важными, чтобы обанкротиться, поскольку ЦБ РФ опасается цепной реакции), и в периоды, когда слишком многие банки допускают слишком много нарушений (опять же «слишком много, чтобы обанкротиться», поскольку ЦБ РФ вряд ли будет жестко обеспечивать соблюдение стандартов в период сильного давления на банки, чтобы не создать системный кризис). Из положительных моментов, по мнению Клэйса и Шорса (Claeys and Schoors 2007), можно отметить, что, несмотря на синдромы «слишком большой, чтобы обанкротиться», «слишком много, чтобы обанкротиться» и «слишком важный, чтобы обанкротиться», требования к уровню капитала и ликвидности, по всей видимости, соблюдаются достаточно строго, что является позитивным изменением по сравнению с первыми годами переходного периода.

Частично этот рост эффективности в обеспечении исполнения банковских стандартов связан с увеличением инвестиций в высококвалифицированный персонал в департаменте банковского надзора. В своем ежемесячном «Бюллетене банковской статистики» и ежегодном «Отчете о развитии банковского сектора и банковского надзора» ЦБ РФ раскрывает статистику о количестве специалистов в подразделении банковского надзора, их обучении и опыте. Из таблицы 23.1 очевидно, что число банковских инспекторов значительно превышает 70 человек (показатель, зарегистрированный в 1994 г.). Похоже, что число работников подразделения банковского надзора чуть уменьшается со временем, однако это не имеет большого значения, поскольку количество банков за этот период также существенно снизилось.

Существенное улучшение банковского надзора наиболее заметно на рис. 23.5. На этом рисунке показано, что до 1997 г. банковский надзор был недостаточно развитым. К декабрю 1997 г. за нарушение стандартов было ликвидировано всего 85 банков. С другой стороны, большое количество зомби-банков потеряло свои лицензии и находилось в процессе ликвидации.

Количество зомби-банков, которые еще не были ликвидированы, но, по сути, и не функционировали, достигло максимального уровня в 1999 г. на волне реструк-



958(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 23.1.
Персонал подразделения банковского надзора

| | Внештатные сотрудники | | Штатные сотрудники | |
|---|---|---|---|---|
| Год | Головной офис | Региональные офисы | Головной офис | Региональные офисы |
| 2002 | 149 | 1 403 | 37 | 1 048 |
| 2003 | 160 | 1 451 | 92 | 1 045 |
| 2004 | 169 | 1 450 | 130 | 955 |
| 2005 | 173 | 1 242 | 149 | 984 |
| 2006 | 165 | 1 225 | 151 | 981 |
| 2007 | 159 | 1 162 | 147 | 941 |
| 2008 | 174 | 1 186 | 150 | 850 |

Источник: ЦБ РФ, ежегодные «*Отчеты о развитии банковского сектора и банковского надзора*» (за различные годы).

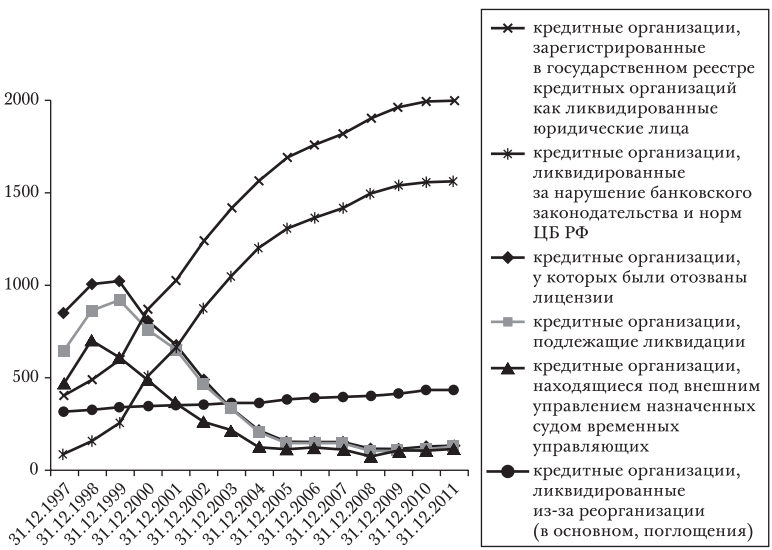



РИС. 23.5. Отзыв лицензий ЦБ РФ

туризации после кризиса 1998 г., однако после этого стабильно снижалось. К 2011 г. осталось всего несколько банков, которые потеряли лицензии, и для большинства из них судом была назначена ликвидационная комиссия



959(см. огл. на стр.9)

и временные управляющие, что говорит о том, что в настоящий момент ЦБ РФ гораздо лучше контролирует процесс отзыва лицензии. Попытка решить проблему зомби-банков привела к тому, что количество банков, имеющих статус ликвидированных, выросло с 85 перед кризисом 1998 г. до около 2000 на настоящий момент. Свыше 1500 банков ликвидировано за нарушение банковских стандартов, и около 500 банков было поглощено другими банками. Похоже, что банковский надзор наконец начинает показывать результаты в борьбе с неэффективностью российской банковской системы. Однако мы вынуждены отметить, что эффективного плана по внедрению стандартов Базель II пока нет, не говоря уже об усовершенствованной версии Базель III.

## Эффективность банковской системы

Отсутствие конкуренции (как внутренней, так и внешней), а также сама структура банковской системы делают российский банковский сектор относительно неэффективным. В странах с развитыми банковскими рынками частные национальные банки обычно более эффективны, чем иностранные банки, которые, в свою очередь, более эффективны, чем государственные банки. Однако в Центральной и Восточной Европе наблюдается обратная ситуация — иностранные банки более эффективны, чем частные национальные банки, а они по-прежнему более эффективны, чем государственные банки. Что касается России, Карась, Пайл и Шорс (Karas, Pyle, and Schoors 2010) подтверждают, что иностранные банки в России более эффективны, чем национальные банки, и что частные банки по-прежнему не более эффективны, чем государственные банки в период после 1998 г. В табл. 23.2 представлены основные выводы этих авторов (Karas, Pyle, and Schoors 2010). Эти неожиданные выводы устойчивы к изменениям определения государственных банков (принадлежат государству или получают значительную долю процентного дохода от правительства), определения объема банковской «продукции» (депозиты рассматриваются либо как факторы производства, либо как продукты производства), структуры деятельности банка, капитализации банка и риско-



960(см. огл. на стр.9)

вых предпочтений, размера банка и даже исключению трех крупнейших государственных банков (Сбербанка, «Внешторгбанка» и «Газпромбанка»). Также их выводы устойчивы к использованию разных эконометрических моделей, поскольку авторы используют и анализ стохастической границы [stochastic frontier analysis], и анализ по методу охвата данных [data envelope analysis].

Одним из объяснений этих выводов может служить тот факт, что государственные банки имеют неявную гарантию выплаты депозитов в виде госгарантий по обязательствам госбанков. Правительство, несомненно, сдержало свое обещание не допустить банкротства крупнейших госбанков. Тем не менее Карась, Пайл и Шорс (Karas, Pyle, and Schoors 2010) также демонстрируют, что исключительно высокая эффективность госбанков не меняется при удалении из выборки трех крупнейших государственных банков и что государственные банки фактически стали намного более эффективными, чем частные банки после введения системы страхования депозитов в 2004 г. (см. группу B в табл. 23.2). Этот факт не является полной неожиданностью. Хотя страхование депозитов поставило частные банки, которые вошли в систему страхования, в более или менее равные условия с государственными банками на рынке депозитов и позволило им более эффективно конкурировать с государственными банками за депозиты населения, оно также значительно ухудшило рыночную дисциплину среди населения и привело к возникновению угрозы недобросовестности. Другими словами, страхование вкладов стимулировало банки принимать на себя больше рисков при заданном уровне капитала, поскольку население в качестве вкладчиков уже фактически не оказывало дисциплинирующего эффекта. Так как банки могли получать прибыль на свой акционерный капитал, принимая на себя больше рисков, вскоре у них оказалось меньше стимулов повышать эффективность. Это объясняет тот факт, почему разрыв в эффективности с частными банками у государственных банков, которые не были подвержены такой угрозе недобросовестности, после 2004 г. увеличился. Берковиц, Хоэфстра и Шорс (Berkowitz, Hoefstra, and Schoors 2011) демонстрируют, что к 2007 г. более 100 спецбанков



961(см. огл. на стр.9)

(скрытых частных преемников советских специализированных госбанков) были все еще достаточно неэффективны в распределении кредитов и могли быть вовлечены в зомби-кредитование, продлевая кредиты старым, но достаточно неэффективным клиентам, вместо того чтобы финансировать экономический рост. В результате к моменту, когда разразился финансовый кризис 2008 г., Россия все еще сохраняла достаточно неэффективную банковскую систему.

## Зависимость от иностранного финансирования

Несмотря на введение системы страхования вкладов, значительная часть российского населения и компаний все еще не доверяли банкам и предпочитали хранить сбережения в виде наличности (преимущественно в долларах США), на офшорных банковских счетах или вкладывать в недвижимость.

Укоренившееся недоверие очень мешало банкам привлекать депозиты для удовлетворения растущего спроса на кредиты и финансирования экономического роста в России. В период с 2000 по 2007 г. доля банковских кредитов в ВВП увеличилась больше чем в три раза — с 11,6% до 37,3%. За тот же период доля депозитов населения в ВВП выросла с 6,1% до 15,6%[8]. Таким образом, разрыв в финансировании между депозитами населения и кредитованием компаний увеличился с 5,5% ВВП до 21,7% ВВП. Российский банковский сектор решал эту проблему за счет заимствований за рубежом, а также через выпуск еврооблигаций и прямое межбанковское кредитование. Если говорить кратко, российский банковский сектор стал зависимым от импорта капитала (см. табл. 23.3). Несмотря на существенный объем экспорта капитала (столбец 3 в табл. 23.3), чистый совокупный импорт капитала российскими банками в этот период составил 93 млрд долл., половина из которых пришла в страну в 2007 г. (столбец 4 в табл. 23.3). Эта зависимость от ненадежного иностранного финансирования сделала российскую банковскую систему очень уязвимой к неожиданным разворотам в потоках капитала.

---

8. ЦБ РФ, *Бюллетень банковской статистики*, различные выпуски.



962(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА. 23.2.
Неэффективность госбанков, согласно производственному подходу

| Пограничные характеристики | До введения всеобщего страхования вкладов (2002) (a) База | (b) Среда функционирования | (c) Акционерный капитал и среда функционирования | После введения всеобщего страхования вкладов (2006) (d) База | (e) Среда функционирования | (f) Акционерный капитал и среда функционирования |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Группа A: госбанки как банки, принадлежащие государству** | | | | | | |
| Константа | да | да | да | да | да | да |
| Госбанки | −2,321 (1,37) | −2,346 (1,38) | −2,226 (1,24) | −2,915*** (4,19) | −3,527*** (4,34) | −1,924*** (4,04) |
| Иностранные банки | −2,393* (1,95) | −2,544*** (2,67) | −2,560 (1,34) | −6,325*** (3,88) | −6,594*** (4,00) | −4,788*** (3,35) |
| Логарифмическая функция правдоподобия | −2203,909 | −2192,782 | −2189,672 | −1278,612 | −1270,417 | −1200,630 |
| **Группа B: госбанки как банки, получающие высокую часть процентного дохода от государственных органов** | | | | | | |
| Константа | да | да | да | да | да | да |
| Госбанки | −2,125 (0,88) | −2,357 (1,01) | −2,172 (0,84) | −3,398*** (4,35) | −3,633*** (3,70) | −2,903*** (4,66) |
| Иностранные банки | −2,370** (1,97) | −2,535*** (2,80) | −2,550 (1,54) | −6,519*** (3,31) | −6,739*** (3,30) | −4,965*** (2,95) |
| Логарифмическая функция правдоподобия | −2205,20 | −2194,002 | −2190,745 | −1282,249 | −1274,881 | −1202,208 |

Примечание. Зависимая переменная — степень неэффективности; *t*-статистика приведена в скобках; *, ** и *** означают статистическую значимость, равную 10%, 5% и 1%. Стохастическая граница эффективности и интерпретация неэффективности оцениваются в совокупности с помощью одноступенчатого подхода Battese—Coelli. Поскольку представленная оценка объясняет неэффективность, знак «минус» для госбанков означает, что они более эффективны. Таблица взята из работы Karas, Pyle, and Schoors (2010).



963(см. огл. на стр.9)

# Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг.

## Зависимость от иностранного финансирования привела российские банки к краю пропасти

Финансовый кризис начался в сентябре 2008 г. с краха инвестбанка *Lehman Brothers* и последующего за ним мирового кризиса ликвидности. Российское правительство первоначально заявляло, что кризис не затронет Россию. Тем не менее оно недооценило разрушающее влияние на национальную банковскую систему паники, возникшей из-за дефицита ликвидности. Уже осенью 2008 г. российские банки стали свидетелями неожиданного разворота потоков капитала и развала наиболее зависимых от иностранного капитала банков, у которых почти не было прямого риска убытков от так называемых дефолтных активов в США, таких как ипотечные ценные бумаги и обеспеченные долговые обязательства. Из табл. 23.3 видно, как пятилетний тренд (2003–2007) роста чистого импорта капитала резко и кардинально развернулся в 2008 г. из-за бегства капитала из российских банков (65,1 млрд долл. в столбце 3) и внезапного сокращения притока иностранного капитала (столбец 4). Этот чистый отток капитала из банковского сектора продолжался в 2009 г., но был преимущественно обусловлен резким снижением иностранных обязательств перед российскими банками — с максимального значения 70,9 млрд долл. в 2007 г. до минимального значения — 42,1 млрд долл. в 2009 г. (столбец 4). Это, несомненно, стало результатом мирового финансового кризиса и последующего дефицита ликвидности, который сказался на иностранных кредиторах российских банков.

Одной их сохраняющихся фундаментальных проблем российского банковского сектора является опасная зависимость от иностранного финансирования, которая очень быстро вернулась после кризиса 2008–2009 гг. и продолжает неблагоприятно сказываться на банковской системе. Согласно данным ЦБ РФ, общий иностранный долг российских банков, не учитывая долговые обязательства перед прямыми инвесторами и прямыми



964(см. огл. на стр.9)

инвестиционными компаниями, к концу 2010 г. достиг свыше 142 млрд долл. (ЦБ РФ 2011, 22). Это соответствует более чем 25% всех банковских депозитов и более 50% всех депозитов физических лиц. Таким образом, одной из самых трудных задач российского банковского сектора остается развитие более масштабного и более устойчивого рынка депозитов. Закон о страховании вкладов несколько помог в решении этой проблемы, однако последние данные говорят о том, как много еще предстоит сделать.

## Как правительство справлялось с кризисом ликвидности?

Как и в большинстве других стран мира, ЦБ РФ и российское правительство пытались бороться с кризисом, щедро предоставляя ликвидность всему банковскому сектору. Инструменты, используемые для этой цели, были такими же, как и везде. ЦБ РФ и правительство практиковали масштабные и быстрые вливания ликвидности. ЦБ РФ начал выдавать банкам долгосрочные и необеспеченные кредиты. Правительство расширило гарантии по межбанковскому кредитованию, чтобы восстановить доверие, а значит и ликвидность на рынке. Порог компенсации по депозитам был увеличен с 400 000 рублей до 700 000 рублей в попытке (которая оказалась успешной) успокоить вкладчиков среди населения и ограничить паническое изъятие банковских вкладов. В октябре 2012 г. этот порог был повышен до 1 млн рублей. Кроме того, практиковались прямые государственные вливания капитала в форме субординированных кредитов с целью восстановить ликвидность и платежеспособность некоторых системообразующих банков.

Мерой, которую, возможно, кроме России, никто не использовал, стало резкое снижение нормы обязательных резервов по обязательствам (см. табл. 23.4). Эта мера мгновенно высвободила существенный объем ликвидности почти у каждого банка, и поскольку ре-



965(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 23.3.
Зависимость российских банков от иностранных финансов
(млрд долл.)

| Период | Чистый экспорт капитала/ импорт частным сектором (2 + 5) (1) | Чистый экспорт капитала/ импорт банками (3 + 4) (2) | Из которых иностранных активов (3) | Из которых внешних обязательств (4) | Чистый экспорт капитала/ импорт другими секторами (5) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | −24,8 | −2 | −3,5 | 1,5 | −22,8 |
| 2001 | −15 | 1,3 | −1,4 | 2,7 | −16,2 |
| 2002 | −8,1 | 2,5 | −1,1 | 3,6 | −10,6 |
| 2003 | −1,9 | *10,3* | −1 | 11,3 | −12,2 |
| 2004 | −8,9 | *3,5* | −3,6 | 7,1 | −12,4 |
| 2005 | −0,1 | *5,9* | −13,4 | 19,2 | −6 |
| 2006 | 41,4 | *27,5* | −23,6 | 51,2 | 13,9 |
| 2007 | 81,7 | *45,8* | −25,1 | 70,9 | 35,9 |
| 2008 | −133,7 | **−56,9** | **−65,1** | 8,2 | −76,8 |
| 2009 | −56,1 | **−30,4** | 11,8 | *−42,1* | −25,8 |
| 2010 | −35,3 | 15,9 | −1,8 | 17,7 | −51,2 |

Примечание. Экспорт выражен отрицательными числами, импорт — положительными числами. Жирным шрифтом выделены значительные притоки в 2003–2007 гг., курсивом выделены крупные оттоки в 2008–2009 гг.

Источник: CBR (2011, 20).

зервные требования соответствуют налогу на банковские обязательства, эта мера снизила стоимость привлечения новой ликвидности с рынка.

Первоначально любые займы российских банков у иностранных банков не требовали обязательного резервирования. С августа 2004 г. до конца сентября 2006 г. норма обязательных резервов была ограничена 2%, но оставалась существенно ниже нормы резервирования по обязательствам перед резидентами,



966(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 23.4. Изменение нормы обязательных резервов как кризисная мера

| | Норма обязательных резервов по обязательствам кредитных организаций перед банками-нерезидентами (в рублях и иностранной валюте) | Норма обязательных резервов по обязательствам перед физическими лицами (в рублях) | Норма обязательных резервов по другим обязательствам кредитных организаций (в рублях и иностранной валюте) |
|---|---|---|---|
| 1.07.2008–31.08.2008 | 7 | 5 | 5,5 |
| 1.09.2008–17.09.2008 | 8,5 | 5,5 | 6 |
| 18.09.2008–14.10.2008 | 4,5 | 1,5 | 2 |
| 15.10.2008–30.04.2009 | | 0,5 | |
| 1.05.2009–31.05.2009 | | 1 | |
| 1.06.2009–30.06.2009 | | 1,5 | |
| 1.07.2009–31.07.2009 | | 2 | |

| | Норма обязательных резервов по обязательствам перед юридическими лицами-нерезидентами (в рублях) | Норма обязательных резервов по обязательствам перед юридическими лицами-нерезидентами (в иностранной валюте) | Норма обязательных резервов по обязательствам перед физическими лицами (в рублях) | Норма обязательных резервов по обязательствам перед физическими лицами (в иностранной валюте) | Норма обязательных резервов по другим обязательствам кредитных организаций (в рублях) | Норма обязательных резервов по другим обязательствам кредитных организаций (в рублях) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.11.2009–31.01.2011 | | | 2,5 | | | |
| 1.02.2011– | | | | | | |



967(см. огл. на стр.9)

что по-прежнему стимулировало российские банки заимствовать у иностранных агентов. С 1 марта 2008 г. правительство, предвидя проблемы с зависимостью банков от иностранных финансов, начало облагать налогом средства, взятые в кредит у иностранных банков — при этом ставки налога были выше, чем по обязательствам перед резидентами и по рублевым депозитам населения. Хотя эта попытка стимулировать российские банки развивать внутренний рынок вкладов населения была вполне логичной мерой, она, несомненно, оказалась слишком несущественной и слишком запоздавшей, чтобы предотвратить кризис. Во время кризиса ЦБ РФ снизил нормы обязательных резервов до очень низких уровней, чтобы помочь банкам с ликвидностью. Как только была обеспечена стабильность, ЦБ РФ вновь начал «отучать» банки от иностранных заимствований, налагая высокие резервные требования по обязательствам перед иностранными банками. Успех этой политики тем не менее оказался весьма ограниченным и российский банковский сектор, как и прежде, зависит от иностранных банков.

## Реакция России на кризис

В ответ на кризис российская Госдума в октябре 2008 г. расширила полномочия и набор инструментов АСВ по обращению с проблемными банками. АСВ получило право предоставлять финансовую помощь физическим/юридическим лицам, которые покупают контрольную долю в проблемном банке, банкам, покупающим активы и обязательства проблемного банка для предотвращения его банкротства, и действующим акционерам проблемного банка с целью предотвращения его банкротства. АСВ было позволено проводить аукционы по продаже залоговых активов неплатежеспособных банков, включая активы, заложенные ЦБ РФ. Также АСВ, по решению ЦБ РФ, могло брать на себя функции временной администрации. Это усилило правоприменительные полномочия банковского надзора. Уже в 2008 г. АСВ имело дело с двадцатью банками и отказало в поддержке пяти проблемным банкам, поскольку было уверено, что у этих банков не было никаких шансов на вы-



968(см. огл. на стр.9)

живание. Десять других проблемных банков получили финансовую поддержку и были успешно проданы новым владельцам. Само АСВ стало владельцем двух других проблемных банков. И наконец, еще три проблемных банка были ликвидированы, а их активы и обязательства переведены в другие банки. Разница в подходе к борьбе с кризисом по сравнению с кризисом 1998 г. поистине поражает. Новые методы продемонстрировали, что институты развивались в нужном русле, а ранее мягкие правовые ограничения стали значительно более жесткими.

Это ясно и из табл. 23.4 — мы видим, что в период между 2008 г. и мартом 2011 г. значительное количество банков было, по сути, ликвидировано, причем многие банки были ликвидированы из-за нарушения стандартов банковского надзора, установленных ЦБ РФ. Это было сделано очень эффективно, что подтверждается очень низким числом зомби-банков. Банки, которые теряют свои лицензии, в настоящий момент очень быстро подводятся к процедуре ликвидации и либо реорганизуются, либо ликвидируются. Теперь у банков нет возможности «тянуть резину» и выводить активы, как это было во время сомнительной реорганизации банков после кризиса 1998 г. Эта новость, несомненно, радует и будет способствовать консолидации и росту эффективности сектора в целом.

## Меньше банков, но не банковской деятельности

На диаграмме для группы А (рис. 23.6) видно, что с конца 1997 г. до марта 2011 г. число банков сократилось более чем на шестьсот, а число банков, имеющих лицензии на привлечение депозитов населения (тех, которые мы называем реальными банками), снизилось еще значительнее — примерно на 50%. Похоже, что в этот период в российской банковской системе произошла серьезная реорганизация. Однако бо́льшая часть исчезнувших банков была представлена мелкими банками, в основном занимающимися спекуляциями и имеющими более специфические цели, чем банковская деятельность в целом. На диаграмме для группы А (рис. 23.6) также видно, что количество банков, имеющих лицензию на осу-



969(см. огл. на стр.9)

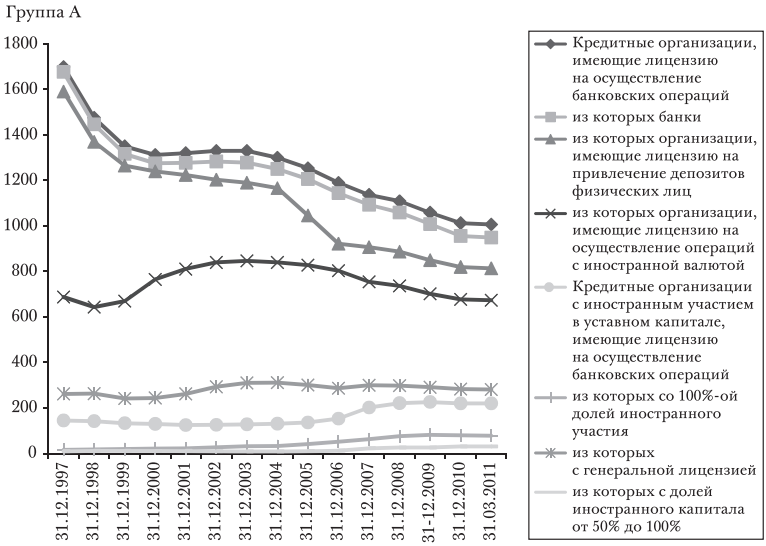
ществление операций с иностранной валютой, и банков с генеральной лицензией осталось достаточно постоянным. С этой точки зрения можно сказать, что количество банков уменьшилось, однако объем банковской деятельности не сократился.

Число иностранных банков за последнее время выросло более чем до 200, и что еще более важно, значительно увеличилось число банков с контролирующим участием иностранных акционеров — с очень низкого показателя 26 банков в 1997 г. до 109 банков в марте 2011 г.

На диаграмме для группы В (рис. 23.6) мы также видим, что иностранные банки начинают расширять свою региональную филиальную сеть. Число филиалов иностранных банков выросло с нуля в 1997 г. до 201 в марте 2011 г., что говорит о том, что не только увеличилось количество иностранных банков, но и что иностранные банки больше инвестируют в розничную сеть своих российских дочерних компаний, чтобы предоставлять более высокое качество услуг населению и компаниям. Несмотря на этот прогресс, общее число филиалов иностранных банков составляет всего 201 — это очень мало, если учитывать, что всего в России открыто 2885 филиалов, из которых 538 — филиалы Сбербанка. Тем не менее растущее иностранное присутствие и усиление конкуренции, несомненно, будут способствовать росту эффективности частных национальных банков. На диаграмме для группы В (рис. 23.6) также показано, что число филиалов со временем резко упало. Однако это в основном связано с крахом «СБС-Агро», который привел к исчезновению более чем 1 000 филиалов после кризиса 1998 г. и к внутренней реорганизации Сбербанка. Если абстрагироваться от этих данных, число банковских филиалов с 1999 г. остается относительно стабильным, что вновь подтверждает тот факт, что хотя количество банков после кризиса уменьшилось примерно на 50%, объемы банковской деятельности не обязательно сократились. Похоже, что мы наблюдаем очень постепенный процесс консолидации, который, благодаря простой экономии на масштабах и усилению внутренней конкуренции, может в конечном итоге привести к росту эффективности и конкуренции.



970(см. огл. на стр.9)



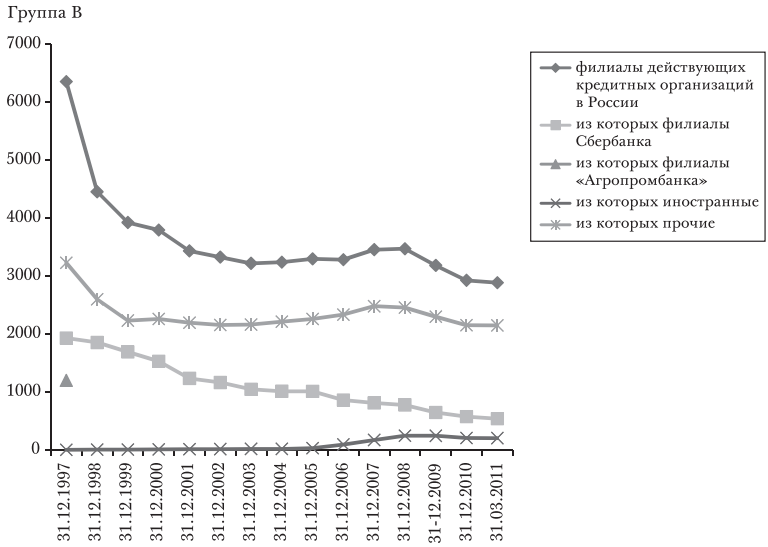




РИС. 23.6. Динамика числа банков в России в последние годы

Источник: ЦБ РФ, *Бюллетень банковской статистики (различные выпуски)*.



971(см. огл. на стр.9)

Тем не менее, несмотря на сохранение проблемы «слишком много, чтобы обанкротиться», ЦБ РФ не удалось использовать кризис 2008–2009 гг. в качестве отправной точки для комплексной реорганизации банковского сектора. Напротив, как в некоторых других более развитых странах, кризис привел к ослаблению некоторых регуляторных процедур, помогая банкам скрыть свои проблемы и позволяя им оправиться от невозвратных кредитов. В результате только несколько банков во время кризисов обанкротились или объединились с другими банками, что вновь отложило на неопределенный срок и так уже запоздавшую реорганизацию и консолидацию и еще больше увеличило риски последующих кризисов.

## Сохраняющееся доминирование государственных банков

В долгосрочной перспективе конкуренция и эффективность вырастут за счет сокращения государственного участия в секторе, которое увеличивалось после кризиса 1998 г. (Vernikov 2007) и еще больше усилилось из-за кризиса 2008–2009 г. Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития (2009), после кризиса 2008 г. шесть из десяти крупнейших банков принадлежали государству. Доля этих шести банков в общем объеме банковских активов составляет не менее 44,1% (см. табл. 23.5). А общая доля государственных банков еще выше, поскольку существует много других более мелких государственных банков, за счет которых доля государственных банков в общих банковских активах значительно превышает 50%. Как уже было сказано, эти государственные банки формально не менее эффективны, чем частные банки, поскольку государственная собственность является реакцией на, мягко говоря, не идеальные экономические и правовые институты. Тем не менее доминирование государственных банков не создает необходимых условий для стимулирования конкуренции на равных условиях, и в долгосрочной перспективе государству необходимо оптимизировать свое присутствие в банковском секторе.



972(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 23.5.
Сохранение доминирования государственных банков

| Название банка | Доля ($) в общих банковских активах | Структура собственности |
|---|---|---|
| Сбербанк | 23,7 | государственный банк |
| «ВТБ» | 8,0 | государственный банк |
| «Газпромбанк» | 4,7 | государственный банк |
| «Россельхозбанк» | 2,9 | государственный банк |
| «Банк Москвы» | 2,8 | государственный банк |
| «Альфа-банк» | 2,5 | частный российский банк |
| «ЮниКредит Банк» | 2,1 | иностранный банк |
| «Райффайзенбанк» | 2,1 | иностранный банк |
| «ВТБ 24» | 2,0 | государственный банк |
| «Росбанк» | 1,7 | иностранный банк |

Источник: ОЭСР (2009)

## Способствовало ли усиление конкуренции снижению процентной маржи?

На рис. 23.7 представлены процентные ставки по депозитам и кредитам для инструментов с различными сроками выплат и рассчитана процентная доходность. На диаграмме для группы А представлены данные для компаний, а на диаграмме для группы В — для населения.

Во время кризиса 2008–2009 гг. все процентные ставки выросли, однако после вмешательства ЦБ РФ и накачки ликвидности ставки резко упали. Процентная маржа [interest margin — разница в процентных ставках] между депозитами и кредитами в корпоративном секторе достаточно долгое время была стабильной и достигла разумных уровней, возможно за счет того факта, что б*о*льшая часть корпоративных кредитов предоставлялась компаниям, связанным с банками, а также за счет укрепления прав собственности и земельных прав. Для ин-



973(см. огл. на стр.9)

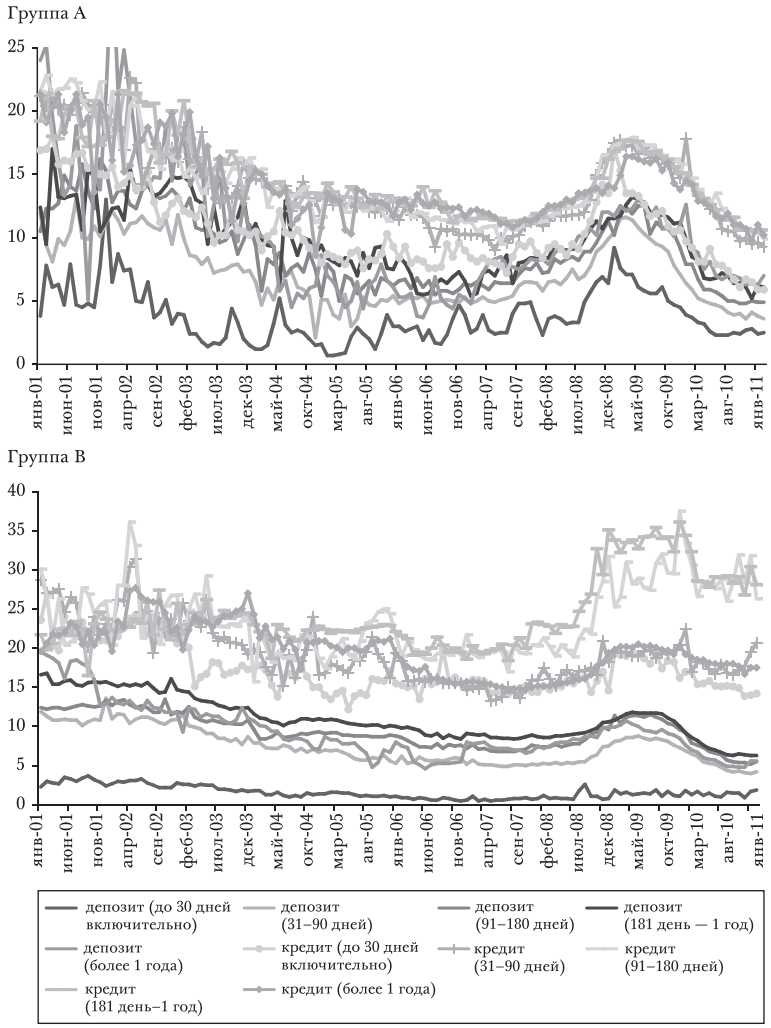



РИС. 23.7. Процентная маржа в российских банках

Источник: расчеты автора на основе данных ЦБ РФ.

струментов с небольшим сроком погашения процентная маржа в настоящий момент составляет 3,4%; для инструментов со сроком от 6 месяцев до 1 года — 4,5%. Для частных лиц (включая индивидуальных предпринимателей), тем не менее, процентные спреды по-прежнему высоки — начиная от исторического минимума 12,3% по краткосрочным инструментам до более 20% по дол-



974(см. огл. на стр.9)

госрочным инструментам — это больше, чем до кризиса. Учитывая высокую маржу, неудивительно, что российские банки по-прежнему очень успешно привлекают депозиты населения и что индивидуальным предпринимателям все еще очень сложно найти финансирование по приемлемым ставкам. Несмотря на очевидные и значительные улучшения после введения системы страхования вкладов, в российской банковской системе предстоит сделать еще очень много для обслуживания населения и финансирования предпринимателей.

## Заключение

Начало формирования российской банковской системы было очень сложным. Слабые институты, мягкие правовые ограничения, неразвитый банковский надзор, отсутствие конкуренции, изменчивая экономическая конъюнктура и недоверие населения к банкам препятствовали развитию банковского сектора. Доминирование государственных банков, присутствие «карманных» банков и финансово-промышленных групп, предпочтение спекулятивных операций развитию кредитования, а также выдача кредитов связанным с банкам компаниям стали вполне логичной реакцией на такую сложную начальную конъюнктуру. Однако в последнее время наблюдаются значительные позитивные изменения. Качество институтов выросло, банковский надзор стал более строгим, система страхования вкладов помогла создать более равные условия, происходит некоторая консолидация, а приход на российский рынок иностранных банков усилил конкуренцию. Но этого недостаточно. Доверие населения к банкам по-прежнему настолько низко, что банки зависят от иностранного финансирования, чтобы иметь возможность осуществлять внутреннее кредитование, что, в свою очередь, означает, что здоровье российской финансовой системы все еще зависит от остального мира и от цен на нефть. Фрагментация банковского сектора, отсутствие конкуренции (на региональном уровне) и остающиеся институциональные проблемы по-прежнему способствуют сохранению высокой процентной маржи, доминированию инсайдерского кре-



975(см. огл. на стр.9)

дитования и государственных банков и сравнительной неэффективности частных банков по сравнению с государственными и иностранными аналогами. В результате в российской банковской системе, несмотря на ее быстрое расширение в последнее время, еще необходимо много сделать для совершенствования финансовой системы с целью стимулировать долгосрочный экономический рост.

Какие меры необходимы? Дальнейшая консолидация поможет мелким банкам приблизиться к минимальному экономически эффективному масштабу или превзойти его, однако такая консолидация должна проводиться осторожно, чтобы еще больше не усилить доминирование крупнейших государственных банков. В долгосрочной перспективе конкуренция и эффективность вырастут за счет сокращения государственного участия в секторе и за счет развития более прозрачных отношений между банками и заемщиками. Это станет возможным только при условии дальнейшего совершенствования институтов, включая укрепление власти закона, борьбу с коррупцией, повышение финансовой прозрачности и принятие мер по увеличению эффективной дюрации банковских обязательств. Эти улучшения потребуют адекватных технических мер, и Россия делает значительные успехи на этом фронте. Кроме того реформы требуют развития вспомогательных институтов, таких как более открытые СМИ и общественные организации, которые могут контролировать поведение государственных и частных агентов — в этом плане у России по-прежнему много проблем. Только дальнейшее развитие институтов может привести к изменению равновесной структуры банковской системы и, что так необходимо, укрепить к ней доверие.

## Библиография

ЦБ РФ (Центральный банк Российской Федерации). 2011. *Бюллетень банковской статистики* 4(215), доступно по ссылке: http://www.cbr.ru/eng/publ/BBS/Bbs1104e.pdf.

Anzoategui, Diego, Maria Soledad Martínez Pería, and Martin Melecky. 2010. “Banking Sector Competition in Russia,” World Bank Policy Research Working Paper 5449.



976(см. огл. на стр.9)

Berkowitz, Daniel, and David De Young. 2011. "Growth in Post-Soviet Russia: A Tale of Two Transitions," *Journal of Economic Behavior and Organization* 79: 133–43.

Berkowitz, D., Mark Hoefstra, and Koen Schoors. 2011. "Bank Finance and Growth: a Counter-example from Russia," paper presented at the workshop "Legal Order, The State and Economic Development," Florence, September 29–October 1.

Bianco, Magda, Tullio Jappelli, and Marco Pagano. 2005. "Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets," *Journal of Money, Credit and Banking* 37(2): 223–44.

Camara, Modibo, and Fernando Montes-Negret. 2006. "Deposit Insurance and Banking Reform in Russia," World Bank Working Paper Series 4056.

Chernykh, Lucy, and Rebel Cole. 2011. "Does Deposit Insurance Improve Financial Intermediation? Evidence from the Russian Experiment," *Journal of Banking and Finance* 35: 388–402 Claeys, Sophie, and Koen Schoors. 2007. "Bank Supervision Russian Style: Evidence of Conflicts Between Micro- and Macro- Prudential Concerns," *Journal of Comparative Economics* 35: 630–57 .

Cristini, Marcela, Ramiro A. Moya, and Andrew Powell. 2001. "The Importance of an Effective Legal System for Credit Markets: the Case of Argentina." In *Defusing Default: Incentives andInstitutions,* ed. Marco Pagano. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 119–56.

Guriev, Sergei, and Konstantin Sonin. 2009. "Dictators and Oligarchs: A Dynamic Theory of Contested Property Rights," *Journal of Public Economics* 93: 1–13.

Johnson, Juliet. 2000. *A Fistful of Rubles: T e Rise and Fall of the Russian Banking System* . Ithaca, NY: Cornell University Press.

Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff, C. 2002. "Property Rights, Finance and Entrepreneurship," *American Economic Review* 92: 1335–56.

Karas, Alexei, William Pyle, and Koen Schoors. 2010. "The Effect of Deposit Insurance on Market Discipline: Evidence from a Natural Experiment on Deposit Flows," BOFIT Discussion Papers 8/2010 8, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition.

——. 2012. "A 'de Soto Effect' in Industry? Evidence from the Russian Federation," WP1/2012/03, National Research University Higher School of Economics.

Lambert-Mogiliansky, Ariane, Konstantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2007. "Are Russian Commercial Courts Biased? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant," *Journal of Comparative Economics* 35 (2): 254–77.

Livshits, Igor, and Koen Schoors. 2013. "Sovereign Default and Banking: Theory and Evidence from Russian 1998 Crisis," mimeo. Forthcoming as Ghent University Working Paper.

Merlevede, Bruno, Koen Schoors, and Bas van Aarle. 2009. Symposium: Energy Issues and Challenges in Emerging Economies: "Russia from Bust to Boom and Back: Oil Price, Dutch Disease and Stabilisation Fund," *Comparative Economic Studies* 51(2): 213–41 .



977(см. огл. на стр.9)

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). 2009. *Economic Survey of Russia 2009*. Paris: OECD.

Peresetsky, Anataly, Alexander M. Karminsky, and Sergei V. Golovan. 2007. "Russian Banks' Private Deposit Interest Rates and Market Discipline," BOFIT Discussion Papers 2/2007, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition.

Perotti, Enrico. 2002. "Lessons from the Russian Meltdown: The Economics of Soft Legal Constraints," *International Finance* 5(3): 359–99.

Pinheiro, Armando Castelar, and Celia Cabral. 2001. "Credit Markets in Brazil: The Role of Judicial Enforcement and Other Institutions." In *Defusing Default: Incentives and Institutions*, ed. Marco Pagano. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 157–88.

Pyle, William, Koen Schoors, Maria Semenova, and Ksenia Yudaeva. 2012. "Bank Depositor Behavior in Russia in the Aftermath of Financial Crisis," *Eurasian Geography and Economics* 53(2): 267–84.

Schoors, Koen. 1999. "The Mired Restructuring of Russia's Banking System," *Russian Economic Trends* 4: 35–45 .

——. 2001. "The Credit Squeeze during Russia's Early Transition, a Bank-Based View," *Economics of Transition* 9 (1): 205–28.

——. 2003. "The Fate of Russia's Former State Banks: Chronicle of a Restructuring Postponed and a Crisis Foretold." *Europe-Asia Studies* 55(1): 75–100.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

Skynder, Louis. 2003. "Property as a Rhetoric: Land Ownership and Private Law in Pre-Soviet and Post-Soviet Russia," *Europe Asia Studies* 55(6): 889–905.

Spicer, Andrew, and William Pyle. 2002. "Institutions and the Vicious Circle of Distrust in the Russian Household Deposit Market, 1992–1999," *Advances in Strategic Management* 19: 373–98.

Tompson, William. 2004. "What Kind of 'Financial Safety Net' for Russia? Russian Banking Reform in Comparative Context," *Post-Communist Economies* 16(2): 115–3.

Ungan, Ece, Selcuk Caner, and Suheyla Ozyildirim. 2008. "Depositors' Assessment of Bank Riskiness in the Russian Federation," *Journal of Financial Services Research* 33(2): 77–100.

Vernikov, Andrei V. 2007. "Russia's Banking Sector Transition: Where To?", BOFIT Discussion Papers 5/2007, Bank of Finland, Institution for Economies in Transition.

Wegren, Stephen K., and Vladimir R. Belen'kiy. 2002. "Change in Land Relations: The Russian Land Market." In *Rural Reform in Post-Soviet Russia*, ed. David J. O'Brien and Stephen K. Wegren. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Weill, Laurent. 2011. "How Corruption Affects Bank Lending in Russia," *Economic Systems* 35: 230–243.

# ГЛАВА 24.
# Финансовые и кредитные рынки

ПЕККА СУТЕЛА

## На рынках доминируют государственные компании и цены на нефть

Когда писалась эта глава, в России было две основные фондовые биржи — Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ) и Российская торговая система (РТС). У обеих есть собственные клиринговые и расчетные системы, централизованный депозитарий ценных бумаг отсутствует. В 2011 г. было принято решение объединить эти биржи, что должно привести к более централизованному и эффективному рынку с едиными информационными стандартами. Внебиржевые сделки по объему, вероятно, равны обороту биржи. Значительная часть (возможно, б*о*льшая) российских финансовых транзакций по-прежнему осуществляется за рубежом, на Кипре и в других странах.

Однако российская финансовая система (табл. 24.1) быстро развивалась в 2000-е гг. На рынках бумаг с фиксированной доходностью объем государственного долга составляет менее 10% от валового внутреннего продукта (ВВП), поскольку в 2000-е гг. не было необходимости финансировать дефицит государственного бюджета. Напротив, рынок корпоративных облигаций быстро расширялся в годы бурного роста и теперь почти равен по размеру рынку государственного долга. Порядка 500 компаний стали эмитентами корпоративных облигаций, и в период кризиса часто объявлялись дефолты. В 2010 г. на рынке обращались облигации 384 эмитентов.

В 2010 г. объем рынка акций достиг 67% ВВП, кредитного рынка — 40%, долгового — 27% ВВП. В абсолютном



979(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 24.1
Структура российского рынка капитала
(Объемы на конец года, млрд руб.)

| | 2001 | 2004 | 2007 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Банковские кредиты | 1321 | 3886 | 12287 | 18148 |
| Ценные бумаги частного сектора | 2987 | 8463 | 37096 | 37448 |
| Банковские ценные бумаги, кроме облигаций | 266 | 609 | 856 | 811 |
| Капитализация фондовой биржи | 2499 | 6867 | 32617 | 30189 |
| Корпоративные облигации (внутренние) | 67 | 268 | 1257 | 2980 |
| Корпоративные еврооблигации | 33 | 628 | 2315 | 3416 |
| Другие | 121 | 91 | 51 | 53 |
| Государственные облигации | 1572 | 1894 | 2092 | 3491 |
| Всего | 5880 | 14243 | 51475 | 59087 |
| % ВВП | 66 | 84 | 155 | 131 |

Источник: Банк России

измерении на пике бума в конце 2007 г. капитализация российского рынка составляла порядка одной десятой части нью-йоркского рынка и третьей части лондонского. По обороту, однако, эти доли упали до одной двадцать пятой и одной восьмой соответственно. Москва соответствовала по размеру рынка акций Швейцарии, Австралии и OMX (объединенного скандинавско-балтийского рынка [без Норвегии]). Сотни компаний имеют доступ к фондовым биржам, однако на рынке акций доминируют десять крупных эмитентов (табл. 24.2). Среди них шесть государственных компаний, две из которых — банки. Все десять компаний относятся к финансовой, топливно-энергетической или металлургической отрасли. В совокупности на государственные компании приходится порядка 60% капитализации фондового рынка. В крупных публичных компаниях акции в свободном обращении составляют относительно небольшую часть торгующихся акций, обычно примерно 20–30%. В 2010 г. на банки пришлось 41,8% оборота вто-



980(см. огл. на стр.9)

ричного рынка; на нефтегазовые и энергетические компании 41,9%, на металлургические — 10,4%. Для банков это был не вполне удачный год, их доля упала по сравнению с 44,9% в 2009 г. Доля Сбербанка, крупнейшего розничного банка, контролируемого Центральным банком, в дневном объеме торгов двух крупнейших фондовых бирж составляет обычно порядка 40%. Это не единственная связь между банковским сектором и рынками. Есть пример ВТБ, государственного розничного предприятия, чье инвестиционно-банковское подразделение «ВТБ Капитал» за несколько лет доросло до лидерства в сделках на рынке акций и на долговом рынке России. Весной 2011 г. Сбербанк купил «Тройку Диалог» — крупный частный инвестиционный банк. Иными словами, мы видим, что на рынке все больше доминируют государственные инвестиционные банки.

Концентрация рынков, преобладающая роль государства, а также ключевая роль олигархов и других стратегических собственников — что часто ведет к нарушению прав миноритарных акционеров вследствие размывания их долей, трансфертного ценообразования, неполного раскрытия информации и т.д. — предполагают, что воспринимаемый политический риск и корпоративное управление должны сильно повлиять на российский рынок акций (Goriaev and Zabotkin 2006). Дело «Юкоса» служит ярким примером. Стоимость компании рухнула в результате действий правоохранительных органов, направленных против ее руководства. Однако эффект распространился на акции других крупных частных компаний, которые были приватизированы аналогично «Юкосу», считались недостаточно прозрачными и, следовательно, потенциально представлявшими цель для будущих действий властей. С другой стороны, весьма непрозрачные государственные компании, такие как «Газпром», были неприкосновенны.

На рынке акций начался рост, как только дело «Юкоса» начало забываться, примерно в 2005 г., и восприятие снижения политического риска и улучшения в корпоративном управлении помогло режиму Владимира Путина привлекать капитал на рынок до 2008 г. Тогда российский рынок снова пострадал, так как настроение инвесторов очень быстро испортилось. Притом что корреля-



981(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 24.2
Структура вторичного рынка по эмитентам на основных российских фондовых биржах, 2010 г.

| Эмитент | Доля рынка, % |
|---|---|
| Сбербанк* | 36,5 |
| «Газпром»* | 9,6 |
| «Норильский никель» | 8,2 |
| «Лукойл» | 6,1 |
| «Роснефть»* | 5,6 |
| Банк «ВТБ»* | 6,1 |
| «Транснефть»* | 2,1 |
| «РусГидро»* | 2,1 |
| «Сургутнефтегаз» | 1,9 |
| «Северсталь» | 1,6 |

* Эмитент с преобладанием государственного участия

Источник: Банк России

ция между ценами на нефть и Индексом РТС в 2000-е гг. была исключительно тесной, после кризиса 2008 г. она несколько ослабла. Это означает, что либо российская экономика отставала от цен на нефть, либо оценка российских акций была заниженной из-за негативного настроения на рынке, как утверждал ведущий российский инвестиционный банк (Тройка Диалог 2011).

Преобладание ресурсных компаний и распространенное мнение инвесторов о том, что экономика России полностью зависит от цен на сырье, вероятно, объясняют вывод, который делается в работе: Brian M. Lucey and Svetlana Voronkova (2008). Пользуясь различными методами, авторы изучают интеграцию российских фондовых бирж в 1994–2004 гг. и находят явное совпадение в динамике в 1997–1998 гг., а также некоторое учащение краткосрочных совпадений в динамике российского, развитых и региональных рынков после 1998 г. Однако в целом Россия была и остается — по крайней мере



982(см. огл. на стр.9)

до 2004 г. — отрезанной от мирового рынка акций. Хотя авторы не рассуждают о причинах этого явления, можно заметить, что на протяжении более длительного периода можно было бы ожидать негативной корреляции между воспринимаемыми экономическими перспективами российской добычи ресурсов и их мирового потребления. Это соотношение должно было сохраняться в периоды кризисов (1997–1998, 2008–2009), на фоне общего дефицита финансирования и сильных негативных внутренних потрясений, таких как дело «Юкоса». Такая интерпретация соответствует работе: Alexei Goriaev and Alexei Zabotkin (2006), авторы которой заявляют о существовании сильной зависимости между российским рынком акций и странами с развивающейся экономикой — где также часто доминируют ресурсные компании.

Чтобы понять, каким образом развилась двойная зависимость финансовых рынков от государства и топливно-энергетического сектора, нужно взглянуть на их краткую историю.

## Проблемный фундамент с 1990-х годов

Финансовые рынки возникли в 1990-е гг. на фоне макроэкономической нестабильности, широкой демонетизации и долларизации, а также массовой приватизации. Хотя дефицит бюджета к середине десятилетия больше не монетизировался напрямую, его большие размеры сохранялись и не показывали тенденции к уменьшению. Дефицит финансировался путем выпуска все больших объемов различных государственных краткосрочных рублевых облигаций, так называемых ГКО. Инфляция, хотя и замедлялась, по-прежнему выражалась двузначными числами. Таким образом, ГКО предполагали высокую реальную доходность, порой превышавшую 100% в год, и поэтому вытесняли прочие финансовые инвестиции. Рублевые активы были также востребованы иностранцами, которым, вероятно, принадлежало более трети ГКО, так как экономическая политика была направлена на поддержание стабильности номинального валютного курса, а высокая инфляция вела к укрепле-



983(см. огл. на стр.9)

нию реального курса. Наконец, долговая нагрузка стала непомерной, и в августе 1998 г. власти были вынуждены резко девальвировать рубль с 6,1 рубля за доллар до 20 рублей за доллар, объявить дефолт по внутреннему долгу и девяностодневный мораторий на погашение внешнего долга (Åslund 2009, 2011; Gilman 2010). Финансирование дефицита стало невозможным, и главным средством балансирования бюджета стало радикальное сокращение расходов.

Вскоре экспортная выручка России на волне роста цен на нефть стремительно выросла, обеспечив базу для повышения доходов бюджета. В течение нескольких лет была выплачена основная часть долга, и его отношение к ВВП упало с более 100% до менее 10%. Остался лишь небольшой объем рынка государственного долга России, как внутреннего, так и внешнего. Россия вернулась на международный долговой рынок в качестве эмитента лишь в 2010 г., и даже тогда с ограниченными объемами выпуска.

Инфляция, достигнув в 1992 г. максимальных гиперинфляционных уровней, хотя впоследствии и снижалась в целом, не смогла достигнуть в течение того десятилетия годовых значений менее 10%. Поэтому широко распространены были долларизация, суррогатные деньги и, в частности, бартер между двумя и более участниками. Осенью 1998 г. доля бартерных сделок в обрабатывающих производствах превзошла — по стандартным критериям — 50%, однако затем быстро упала по мере стабилизации экономики. После кризиса 1998 г. использование зачета в качестве способа осуществления платежей в федеральный бюджет также было запрещено, и государство, наконец, приступило к монетизации экономики через свои счета. Вопреки определенному мнению, демонетизация возникла не как внутренне присущий российскому капитализму фактор, а как предсказуемое последствие неудавшейся макроэкономической стабилизации.

В качестве политического компромисса большинство средних и крупных компаний — 16 000 — были массово приватизированы инсайдерами (главным образом менеджерами и сотрудниками компаний) в начале 1990-х гг. на льготных условиях. В большинстве случа-



984(см. огл. на стр.9)

ев инсайдерам в конечном итоге принадлежало две трети акций. В среднем на аукцион было выставлено лишь 29% акций. Массовая приватизация проводилась путем выдачи населению ваучеров. Рыночные учреждения — ваучерные инвестиционные фонды, инвестиционные компании, финансовые брокеры и инвестиционные консультанты — множились как грибы; в каждой категории число официально зарегистрированных учреждений измерялось сотнями, а действующих без лицензии, возможно, тысячами. Такое, на первый взгляд, активное развитие было, однако, основано на зыбком фундаменте, неэффективной правовой инфраструктуре и широко распространенном мошенничестве. Доверие населения к новым рыночным учреждениям — которое никогда не было особенно высоким — упало еще ниже. Рухнули масштабные схемы-пирамиды, за ними последовали другие банкротства на рынке. Приватизация представлялась большинству населения несправедливой, а рыночные учреждения — мошенническими организациями. Эти обстоятельства, а также гиперинфляция 1990-х гг. и кризис рубля в 1998 г. отбросили длинную тень и позволяют объяснить, почему размеры внутреннего финансового рынка остались небольшими. Изначально предполагалось, что массовая приватизация приведет к построенной на рынке финансовой системе. Вместо этого 1990-е произвели на свет банкоцентричную систему, в которой десять из пятнадцати крупнейших банков в 2010 г. были частью широко диверсифицированных финансовых холдингов, чьи конечные собственники и внутренние операции часто не раскрывались, не в последнюю очередь благодаря использованию в российских финансовых операциях офшорных рынков.

Институциональным ответом на это стало создание в 1994 г. Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовым рынкам. В 1995 г. была запущена РТС как рынок на основе котировок. Косвенно принадлежащая государству ММВБ была основана в 1992 г. как площадка для валютных операций. В 1997 г. она стала фондовой биржей, превратившись в главную площадку как рублево-долларовой торговли, так и торговли корпоративными облигациями. ММВБ торгует, объявляет котировки и производит расчеты в России, в россий-



985(см. огл. на стр.9)

ских рублях. РТС выставляет котировки в рублях и долларах и производит бо́льшую часть расчетов за рубежом; в публикациях обычны ссылки на индекс РТС. ММВБ, несомненно, является более крупной биржей. Недавно на нее приходилось порядка 90% общей стоимости торгуемых акций и более 70% суммарного объема российских ценных бумаг, обращающихся на биржах во всем мире. Однако, по оценкам, аналогичный объем торговли происходит вне биржи на неофициальных рынках. РТС и ММВБ соперничали до 2011 г., когда было объявлено о том, что ММВБ поглощает РТС. Ожидалось, что единая российская фондовая биржа укрепит Москву на пути к цели стать международным финансовым центром.

Инсайдерская структура собственности большинства компаний со временем трансформировалась в направлении обыкновенной аутсайдерской структуры стратегического инвестирования, как правило, не через российские биржи, а другие, часто неофициальные, рынки. Неофициальная организация сделок зачастую вызывала больше доверия, чем официальный внутренний рынок. Последний характеризовался низкими торговыми объемами, которые не позволили развиться ликвидным официальным рынкам. С самого начала официальных торгов на российском рынке ценных бумаг в конце 1995 г. в ней преобладали «голубые фишки» банковской, нефтегазовой, электроэнергетической, металлургической и телекоммуникационной отраслей. Эти компании никогда не подвергались массовой приватизации. В некоторых из них мажоритарный пакет принадлежит государству, а миноритарный пакет находится в свободном обращении. Другие крупные компании были приватизированы по схеме «займы за акции» во второй половине 1990-х гг. У таких компаний также, как правило, есть стратегический собственник, возможно, один из так называемых олигархов. Количество акций в свободном обращении в таких компаниях также невелико — порядка 10% для всех публичных компаний.

В результате массовой приватизации и приватизации по схеме «займы за акции» российский фондовый рынок вырос вшестеро менее чем за два года, с начала 1996 г. до пика в конце 1997 г. Иностранные портфельные инвестиции выросли с 8,9 млрд долл. в 1996 г.



986(см. огл. на стр.9)

до 45,6 млрд долл. в 1997 г.; иностранцам, возможно, принадлежало около трети капитализации российского рынка — это почти такая же доля, как в объеме ГКО. Хотя это был весьма впечатляющий рост, крах после августа 1998 г. был еще более зрелищным. Со своего пикового значения в конце 1997 г. Индекс РТС упал на 93%. Два года ушло на восстановление доверия иностранных инвесторов, и после этой точки восстановление шло быстро. Российский рынок остался небольшим по сравнению с тогда еще высокими уровнями мировой ликвидности. Даже относительно малые доли российских бумаг в портфелях произвели заметный эффект. С 2000 г. до пика в 2007 г. Индекс РТС вырос в двадцать раз, Индекс ММВБ — немного меньше. Доля иностранных инвесторов в обороте фондовой биржи временами могла быть больше половины. В ходе кризиса она, возможно, снизилась до порядка четверти.

## Быстрый рост в 2000-е годы

Бурный рост на рынке акций имел место на фоне достижений путинского режима: стабилизации денежной системы, монетизации, дедолларизации и углубления финансовой системы. В противоположность 1990-м годам профицит бюджета оставался высоким вплоть до кризиса, хотя финансовая дисциплина ослабла ближе к концу этого периода, усугубив перегрев экономики. После пика в 1998–1999 гг. инфляция вернулась к устойчивому снижению, достигнув в 2006 г. 9,0%. Хотя в международном контексте эти цифры были высоки, они не помешали быстрой монетизации. Годовой рост М2 — широкого денежного агрегата — менялся в пределах 30–50%. Бартер и суррогатные деньги почти исчезли. С 2001 г. по 2010 г. размер российского рынка капитала (в сегодняшних рублях) вырос приблизительно в десять раз (табл. 24.1). Несмотря на крах фондового рынка в 2008 г. — почти до трети уровня 2007 г. — отношение совокупного размера рынка к ВВП удвоилось. Углубление финансовой системы было налицо. Российская экономика превратилась в рыночную экономику, основанную на деньгах — фактически, на рублях.



987(см. огл. на стр.9)

Среди стран, в прошлом имевших централизованную экономику, Россия, безусловно, весьма умеренно подвержена долларизации. Контраст с девяностыми разителен: сразу после кризиса 1998 г. половина всех наличных денег в обращении была в долларах (Berglof and Lehmann 2009, p. 203). Сумма иностранной валюты в обращении за пределами банковской системы медленно росла, по оценке Банка России (Ponomarenko, Solovyeva, and Vasilieva 2010), до 2003 г. Она достигла максимума на уровне примерно 50 млрд долл., и с тех пор весьма стабильно снижалась, достигнув в середине 2008 г. 21 млрд долл. С началом кризиса объем иностранной валюты в обращении снова подскочил до 50 млрд долл. в следующем году, но после этого очень быстро снизился. Составив в конце 2010 г. 30 млрд долл., долларизация общего объема денежного обращения составила менее 20%.

Несмотря на быстрое снижение долларизации, память о долларизации в 1990-е годы все еще жива. Для периода 1999–2006 гг. Илкка Корхонен и Аарон Мехротра (Korhonen and Mehrotra 2010) обнаружили, что спрос на рубли в России является стабильным с учетом колебаний валютного курса — индикатора риска долларизации. То есть стоит возникнуть существенной неопределенности по поводу валютного курса, соотношение между рублями и долларами может внезапно измениться. Потенциальная возможность внезапных изменений спроса на деньги — вместе с общим низким развитием финансовых рынков — является фактором, ограничивающим часто провозглашаемый переход от таргетирования номинального валютного курса к таргетированию инфляции в денежно-кредитной политике. Между Центральным банком и Министерством финансов существует любопытное разделение труда. Центральный банк управляет валютным курсом и фактически тесно привязал его к бивалютной евро-долларовой корзине, а Министерство финансов стерилизует входящий поток иностранной валюты, накапливая резервный фонд через налоги. Ситуация, когда появилось опасение относительно внезапной повторной долларизации, возникла в конце 2008 г., когда снижение цен на нефть вызвало необходимость выравнивания курса рубля. Решение о проведении пошаговой девальвации вместо обычной единоврем-



988(см. огл. на стр.9)

ной корректировки было призвано исключить внезапные потрясения. Медленное обесценение рубля дало российским банкам, компаниям и домохозяйствам время для перевода своих средств в другие валюты. Официальные резервы были частично приватизированы.

К 2010 г. три четверти кредитов и почти 70% депозитов исчисляются в рублях. В самой низкой точке в начале 2008 г. долларизация депозитов составляла 12–13%. В большинстве стран, в прошлом имевших переходную экономику, — Чехия и Польша представляют собой явное исключение с еще более низкой, чем в России, долларизацией — уровень долларизации кредитов и депозитов значительно выше. Наибольших значений долларизация достигла в Хорватии, Эстонии, Латвии и Сербии, где доля кредитов во внутренней валюте составляет лишь четверть или меньше (подробно см.: EBRD 2010, chapter 3). Это соответствует доле иностранных банков, которая в России чрезвычайно низка и составляет порядка 15%. Оставшиеся кредиты в иностранной валюте используются компаниями, в основном получающими экспортную выручку.

Однако перекос в объемах иностранной валюты и связанный с этим риск для валютного курса не ушел с российского финансового рынка в 2000-е гг. Эта проблема перешла из внутренней долларизации в подверженность валютным рискам. В связи с выплатой государственного долга и накоплением резервов чистый баланс средств в иностранной валюте в стране вырос с -20% ВВП и 0 в 2004 г. до 22% в 2009 г. (Ponomarenko, Solovyeva, and Vasilieva 2010). Чистый объем иностранной валюты в распоряжении правительства составлял в 2000 г. 47%, а в 2009 г. это была лишь небольшая отрицательная величина менее 3% ВВП. Центральный банк собрал внушительные резервы в 2000-е годы, и его чистый объем иностранной валюты вырос, соответственно, с 7% ВВП в 2000 г. до 33% в 2009 г., несмотря на снижение в 2008 г. Хотя большую часть времени банки сохраняли небольшой положительный остаток, частный внебанковский сектор, с другой стороны, пережил резкое снижение чистого баланса валюты. С 15% в 2000 г. эта цифра быстро приближалась к -20% ВВП, уже достигнув -18% в 2007 г. Когда наступил кризис, этот сектор должен



989(см. огл. на стр.9)

был быстро улучшать эту позицию, так как иностранный капитал уходил из России, которая стала ассоциироваться у инвесторов со значительным риском из-за падающих цен на нефть. Частный внебанковский сектор с мощной государственной поддержкой смог заметно восстановиться в 2008–2009 гг. до уровня чуть выше -10%.

Выплата государственного долга и накопление резервов в 2000-е гг., таким образом, проложили дорогу небанковскому частному сектору к международным финансовым рынкам с обильной ликвидностью и низкими процентными ставками. Рейтинг суверенного долга России повышался семь раз, с дефолта до инвестиционного диапазона. Однако российское государство не привлекало займов. Бюджет был сбалансирован путем снижения расходов после 1998 г. и затем реформы подоходного налога, увеличившей доходы бюджета (Gorodnichenko, Martinez-Vasquez, and Sabiryanova Peter 2009). Через несколько лет за счет активного роста экспортной выручки и существенно усиленного налогообложения нефтяных доходов возник крупный профицит бюджета.

В 2003 г. Россия последовала примеру нескольких ресурсно зависимых стран и основала резервный фонд, который в 2008 г. был разделен на две части. Россия, страна с многочисленным населением, не могла последовать примеру Норвегии и образовать резервы, которые бы приносили доход всему населению после того, как завершится эра жидких углеводородов. Вместо этого резервному фонду было назначено две роли: обеспечивать буфер с целью стабилизации доходов бюджета (Стабилизационный фонд) и способствовать поддержке пенсионного фонда, поскольку, как следует из демографических трендов, предвиделось увеличение доли пенсионеров (Фонд национального благосостояния). Несмотря на возросшие расходы бюджета, в конце 2008 г. резервные фонды составляли свыше 225 млрд долл. После того, как эти средства были направлены на смягчение последствий кризиса, к концу 2010 г. фонды сократились до 113,9 млрд долл. У России, единственной из стран бывшего СССР, был функциональный фонд, основанный на природных ресурсах (Jones, Luong, and Weinthal 2010), но этот фонд был довольно эффективно использован в целях смягчения последствий кризиса.



990(см. огл. на стр.9)

В периоды быстрого роста экспортных доходов, как, например, в 2000-е годы, резервные фонды помогают предотвратить перегрев экономики, изымая часть сверхприбылей из внутреннего обращения. В то же время страна может испытывать долгосрочную нехватку инвестиций, которая ставит под угрозу устойчивость роста. В России годами идет бюджетный спор между консерваторами и сторонниками развития. Первая группа, институционально опирающаяся на Министерство финансов и Центральный банк, подчеркивает риск перегрева. Вторая, в основном из министерств экономического и социального развития, утверждает, что доходы должны направляться на улучшение будущего потенциала экономики посредством инвестиций в материальный и человеческий капитал. Консерваторы получили большую поддержку Путина и выиграли. Резервы, безусловно, были нужны в 2008–2009 гг., однако эта политика привела и к существенным издержкам. Значительная часть инфраструктуры и капитальных фондов, унаследованных от Советского Союза, продолжала изнашиваться. Кроме того, главный возможный источник столь необходимого внутреннего предложения долгосрочного финансирования по-прежнему отсутствовал. Как часть государственных резервов, резервные фонды были инвестированы в иностранные государственные облигации с высокими рейтингами.

Частные заемщики воспользовались пространством для привлечения долга, которое государство создало, но не использовало из-за отсутствия необходимости или готовности к привлечению займов. Учитывая власть государства в экономике России и существование готовых к привлечению долга заемщиков, слишком больших для того, чтобы государство позволило им обанкротиться, иностранные кредиторы естественно и справедливо — как было показано в 2008–2009 гг. — предполагали существование *de facto* государственных гарантий для всех кредитоспособных российских заемщиков. С российской точки зрения ситуация представлялась столь же оптимистичной: представлялось, что иностранные партнеры были надежны, главенство закона восторжествует, а реальное укрепление рубля



991(см. огл. на стр.9)

сделает эффективные процентные ставки негативными — пока не наступил кризис.

Хотя суммарный государственный долг снизился с более чем 80% ВВП в 1999 г. до примерно 9%, частный иностранный долг оказался раздут с почти нулевого уровня до 450 млрд долл. Несмотря на то что он выглядел скромно в сравнении с международными показателями — не более трети ВВП и к 2008 г. с полным покрытием государственными резервами — долг был сконцентрирован среди небольшого числа компаний, был относительно краткосрочным и был решительно необходим для поддержки ликвидности межбанковского рынка. Этот факт оказался критически важным для распространения финансового кризиса 2008 г. на Россию, так как финансовые потоки стали обходить стороной Россию и прочие развивающиеся рынки. В совокупности задолженность компаний составляет почти половину ВВП, что нельзя считать небольшой цифрой, учитывая общий размер внутреннего финансового рынка (Troika Dialog 2010). В целом кредиты имеют короткие сроки погашения, хотя уже не насколько короткие, как раньше. В начале 2005 г. лишь 31,5% всех рублевых банковских кредитов, предоставленных нефинансовым организациям, имели срок погашения более года. К 2010 г. доля таких кредитов достигла 63,5%, однако очень долгосрочные кредиты являются редкостью. Здесь возникают проблемы международного сравнения объемов просроченной задолженности. С одной стороны, в России просроченными считаются только те транши, по которым не произошла своевременная оплата, тогда как на Западе весь заём считается просроченным. Поскольку российские кредиты имеют короткие сроки к погашению, это не вызывает проблемы при сравнении. С другой стороны, кредиты часто продлеваются только потому, что являются краткосрочными. Таким образом, трудно отличить проблемные кредиты от тех, которые были продлены по другим причинам. Более того, поскольку банки и компании часто принадлежат к одной и той же финансовой группе, они могут не быть заинтересованы в прозрачной кредитной истории.

Отсутствие государства на финансовом рынке способствовало развитию рынка корпоративных облигаций по-



992(см. огл. на стр.9)

сле 1999 г. По мере снижения инфляции облигации становились все более привлекательным инструментом для эмитентов в качестве альтернативы банковскому финансированию. Развитию этого рынка в России и в мире помог кризис 2008 г., когда банки сохраняли очень высокие спреды процентных ставок в качестве меры предосторожности против просроченных кредитов. Аналогично рынку акций, хотя и в меньшей степени, российский вторичный рынок облигаций сильно сконцентрирован, так как на двадцать компаний — главным образом энергетического, финансового и железнодорожного секторов — приходилось свыше 60% оборота 2010 г. Облигации в первую очередь закупались банками, имевшими избыток ликвидности, с целью инвестирования или как залог для дешевого финансирования Центрального банка. Приблизительно в пятой части оборота участвовали иностранные партнеры, и чистый отток капитала с этого рынка составил в 2009–2010 гг. 6 млрд долл.

Со временем предложение финансовых инструментов в России расширилось. Рынок первичных публичных предложений акций (IPO, initial public offering) возник в 2004 г. И до, и после крупные компании, намеревавшиеся провести первичное предложение, обычно обращались на нью-йоркскую и особенно на лондонскую биржу, однако московские биржи с упрощенными правилами также приняли участие в этом бизнесе. Имеется также небольшой рынок венчурного капитала и, также небольшие, рынки производных инструментов и схемы коллективного инвестирования, в том числе инвестиционные и частные пенсионные фонды.

Финансовая система, в которой доминируют холдинги, трудно поддается регулированию и надзору, не в последнюю очередь потому, что надзор традиционно сегментирован по рынкам. Как и в других странах, в России надзор за рынком капитала и страхования был объединен в 2011 г., однако надзор за рынком капитала и банковский надзор остаются разделены. Банк России является банковским регулятором, а Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР) регулирует рынок капитала. Консолидация этих регуляторов часто предлагалась, но пока не реализована. Представляется, что в России исключительно важную роль на рынке ценных бумаг



993(см. огл. на стр.9)

играют различные саморегулируемые организации. Лицензии им выдает ФСФР, и все профессиональные участники рынка взаимодействуют с ними по вопросам надзора и мониторинга.

## Дуальная финансовая система

Финансовая система в России дуальна (Gaddy and Ickes 2009). Крупные компании имеют доступ к международным рынкам. По недавним оценкам, иностранные инвесторы обеспечивают поступление финансового капитала на рынки акций (75%), еврооблигаций (70%) и синдицированных кредитов (100%), а также 44% от общего финансового капитала в России (Troika Dialog 2010). Почти все домохозяйства и мелкие компании полагаются на внутренние финансовые услуги, в основном связанные с платежами, так как обычно их экономика основана на обращении наличных денег. Лишь четверть домохозяйств имеют сбережения, и лишь одна десятая часть всех реальных инвестиций финансируется за счет идентифицируемого кредита. За частичным исключением Москвы и Санкт-Петербурга, для покупки жилья редко используются ипотечные кредиты. По оценкам, 84% богатства домохозяйств сосредоточено в имуществе (в основном недвижимом), 12% на депозитах, и лишь 4% во всех остальных финансовых активах. С другой стороны, банковские депозиты составляют 82% идентифицируемого внутреннего финансового капитала (Troika Dialog 2010). Таким образом, редко какие домохозяйства владеют акциями. В самом деле, валовый объем финансовых активов российских домохозяйств составляет 26% ВВП, по сравнению с 279% в США (Troika Dialog 2010). Чистые активы составляют соответственно 18% и 147%.

Тем не менее история фондовой биржи в Москве — даже при ее высокой волатильности — это история успеха, в основном благодаря притоку портфельных инвестиций в годы бурного роста. Она была запущена в 1995 г. с индексом 100, достигла максимума — 2500 пунктов — в 2008 г. и, после падения во время кризиса 2008 г. до 500 пунктов, летом достигла 1850 пунктов, что делает ее первым среди мировых рынков по скорости вос-



994(см. огл. на стр.9)

становления. Объемы торгов также резко выросли. Хотя в 1990-х обычный дневной объем составлял менее 100 млн долл., в 2010 г. он уже превышал 5 млрд долл. Возник также крупный внутренний рынок облигаций, и в 2010 г. его дневной объем превысил 100 млрд долл. В свободном обращении на рынке акций общим объемом 250 млрд долл. Тройка Диалог (Troika Dialog 2010) отметила 120 млрд долл. активов иностранных фондов долгосрочных инвестиций, при этом лишь 4 млрд долл. принадлежало российским ПИФам, 19 млрд долл. банкам, 10 млрд долл. пенсионным фондам и, возможно, 25 млрд долл. отдельным собственникам. Остальное принадлежит крупным собственникам (олигархам) или хедж-фондам. Олигархи, таким образом, владеют очень большими суммами «бумажного богатства», однако стоимость этого богатства зависит от сравнительно небольших объемов акций в свободном обращении, находящихся в собственности иностранцев. Таким образом, олигархи — если бы они стремились к максимизации стоимости своей собственности — должны были быть заинтересованы в хорошем обращении с иностранцами и в выплате им высоких дивидендов: от этого зависит их богатство. Однако дело обстоит иначе. Поэтому отношение иностранцев к российским акциям может быстро меняться. Это способствует высокой волатильности российского рынка и объясняет его крутые повороты в 2008–2010 гг. Но, судя по всему, доля нерезидентов в сделках, которая в 2010 г. варьировалась в пределах 22–30% (Банк России 2011), ниже, чем в акциях. Таким образом, высокая волатильность должна объясняться в терминах таких фундаментальных факторов, как цена на нефть.

## Финансы и рост

Влияние финансового развития на рост российской экономики имеет три фазы. Как и в некоторых других странах с переходной экономикой, финансовое развитие не повлияло на экономический рост в 1990-е гг. Скорее, неудавшаяся макроэкономическая стабилизация привела к неэффективному обмену, основанному на бартере



995(см. огл. на стр.9)

и суррогатных деньгах, что подавило рост. Только солидные компании, как правило, в ресурсных секторах, имели доступ к иностранному финансированию, что, с одной стороны, замедлило структурные изменения, а с другой снизило спрос на внутренние финансовые услуги и учреждения. Новые компании почти не имели доступа к финансированию. Накопление государственного долга вытеснило частный финансовый сектор. Эта ситуация изменилась лишь с успешной макроэкономической стабилизацией в 2000-е гг. (Berglof and Bolton 2002; Berglof and Lehmann 2009). После 2000 г. банковские кредиты и углубление финансовой системы в целом стало важным движущим фактором роста (Berkowitz and DeJong 2009). Банковские депозиты и кредиты выросли в 12 раз за 2000–2010 гг. Кредиты выросли с 13% до 43% от ВВП в 2000–2008 гг. Количество дебетовых и кредитных карт росло схожими темпами. Все же дуальный характер финансовой системы сохранился, и усиление притока капитала в 2000-е гг. способствовало росту и перегреву экономики. Это усугубило кризис 2008 г.

Докризисный рост российской экономики был преимущественно основан на потреблении и структурном изменении в сторону услуг. Рост цен на нефть был также важен. Такой рост не требует много инвестиций, а значительная часть производственных мощностей была доступна после спада производства в 1990-е гг. Относительно низкий уровень инвестиций не ограничивал роста. Были и другие временные преимущества роста. Рабочая сила имелась в относительном изобилии при низких зарплатах. Рубль был постоянно недооценен. Очень низкие внутренние цены на коммунальные услуги, транспорт и особенно энергоносители помогали сохранять рабочие места. Добыча энергоносителей росла без существенных инвестиций.

Преходящий характер этих преимуществ был очевиден. Ко второй половине 2000-х гг. коэффициенты использования мощностей были высоки. Унаследованные капитальные фонды состарились и износились, будучи размещенными по советским критериям, часто несовместимым с логикой рыночных принципов и предназначенными для использования в соответствии с предпочтениями плановиков, а не с потребительским спросом.



996(см. огл. на стр.9)

Начал возникать дефицит рабочей силы в связи с демографическими факторами, недостатком мобильности и переобучения. Реальный валютный курс вырос. Увеличение объемов добычи энергоносителей было или невозможно, или требовало огромных инвестиций. Сохранение объемов экспорта требовало резкого повышения эффективности использования энергии в стране. Это, в свою очередь, зависело от структурных изменений, технического усовершенствования и, среди прочего, повышения цен на энергоносители. Энергоносители больше не могли поддерживать остальную экономику, как это было раньше. Для снижения зависимости от энергоносителей требовалась конкурентоспособность внутренних рабочих мест и более широкая структура экспорта. В конце 2008 г. была разработана и принята программа экономического развития России до 2020 г. В ней ставилась цель создания современной, диверсифицированной, инновационной экономики, рост которой должен был основываться на инвестициях. Это была бы третья фаза финансового развития России.

Кризис 2008 г. выявил слабые места финансовой системы. Краткосрочное финансирование ликвидности ушло из страны, и с падением цен на акции заемщики столкнулись с требованием дополнительного обеспечения. Накопленные резервы позволили властям принять крупный пакет антикризисных мер для поддержки, в частности, банковского сектора и финансовых рынков. Среди этих мер было смягчение требований к резервам, организация аукционов государственных депозитов, повышение объемов сделок РЕПО Центрального банка, выдача необеспеченных кредитов Центрального банка банкам с высокими кредитными рейтингами, а также выделение денег на прочие меры, такие как поддержка цен российских акций. Государство также использовало контролируемые им основные банки для направления ликвидности в экономику. Вероятно, наиболее важным было разрешение на расход государственных резервов. Во втором полугодии 2008 г. валютные депозиты нефинансовых организаций почти удвоились, рублевые депозиты выросли на одну десятую. Международный валютный фонд (МВФ) заключил, что «это почти наверняка позволило избежать тяжелого расстройства



997(см. огл. на стр.9)

банковского сектора» (IMF 2009, 2010b). Государство могло предоставить замену иностранному финансированию, но это не могло быть долгосрочным решением. Несколько вопросов возникли в качестве ключевых для развития российской финансовой системы до уровня, позволяющего справляться с трудностями инвестиционного роста.

Во-первых, мы говорим о внутреннем финансировании в противоположность иностранному. Общий вывод по результатам кризиса таков, что страны с внутренними источниками финансирования перенесли его лучше, чем зависящие от иностранного финансирования, независимо от того, находятся ли финансовые системы в отечественной или иностранной собственности (EBRD 2010). Как правило, иностранные собственники финансовых учреждений не оставляют их, даже когда терпят убытки. Российские власти годами доказывали приоритет внутреннего финансирования как условия экономической независимости. Дуальная финансовая система подорвала эту цель, и официальное объявление о полной либерализации счета движения капитала в 2007 г. также рассматривается как крупное достижение. В противоположность краткосрочным потокам прямые иностранные инвестиции (FDI) формально приветствуются, хотя собственно политика в этом отношении никогда не была последовательной. Многие иностранные компании считают, что в бюрократизированной и глубоко коррумпированной российской деловой среде, в которой доминирует государство, работать трудно. В годы бурного роста Россия была крупным реципиентом FDI, не только в ресурсных секторах, но и в обрабатывающих производствах и секторе услуг. Россия была на 7 месте в индексе инвестиционного доверия-2007 (A.T. Kearney FDI Confidence Index). В 2010 г. Россия опустилась на 18-е место, опередив лишь Индонезию и Малайзию (A.T. Kearney 2010).

Во-вторых, мы говорим о собственности и управлении. Государственные компании доминируют на рынке акций, а государственные банки доминируют в банковской отрасли. Планы продажи государственных акций существуют, однако предстоит понять, послужит ли эта продажа лишь увеличению числа акций в сво-



998(см. огл. на стр.9)

бодном обращении или в самом деле передаст мажоритарные пакеты в частные руки. Доля государственных банков в российской банковской отрасли — в отличие, например, от Китая — выросла с приблизительно одной трети в 2001 г. до по меньшей мере половины (Vernikov 2009). Российские государственные банки должны преследовать несколько целей. С одной стороны, им следует максимизировать ценность для акционеров; с другой стороны, перед ними стоят политические задачи.

Во время кризиса государственные банки использовались как каналы движения ликвидности; после кризиса они должны поддерживать инвестиционный спрос. Из более чем 1000 банковских учреждений приблизительно 200 систематически выделяются как важные. Концентрация банковского сектора высока во многих регионах, которые в целом представляют собой весьма небольшие экономические единицы, в среднем состоящие из 1,6 млн в основном малообеспеченных жителей. Отношения между даже формально частными банками и местными властями обязаны быть очень тесными. Значительная часть кредитования сконцентрирована, а также часто связана со все еще непрозрачными структурами собственности. Банковский и другие финансовые рынки тесно связаны между собой. Большинство крупных банков составляют часть диверсифицированных финансовых холдингов. Они представляют потенциальный источник системной опасности, поскольку риски могут передаваться между различными финансовыми секторами при невысоких барьерах. Половина всех банков имеют лицензии на осуществление определенного рода деятельности на рынке ценных бумаг. Сбербанк, как мы уже отмечали, следует модели ВТБ построения государственного финансового холдинга. В целом, банки часто принимают на себя большие риски, предоставляя клиентам кредиты на операции с ценными бумагами. До самого недавнего времени информации о бенефициарных собственниках банков в большинстве случаев в открытом доступе не было. В соответствии с положением Центрального банка эта ситуация с 2010 г. изменилась, и теперь банки следуют, по крайней мере формально, этому требованию, однако полная структура собственников и клиентов вполне может оставаться скрытой.



999(см. огл. на стр.9)

Доля иностранных банков в России невелика, отчасти из-за того, что в дуальной финансовой системе они предоставляют услуги российским клиентам за рубежом. В ходе переговоров о вступлении во Всемирную торговую организацию Россия настояла на ограничении доли зарубежных банков в суммарных активах отрасли на уровне 50%. Иностранные банки не проявляют интереса к тому, чтобы даже приблизиться к этому пределу. Некоторые, по имеющейся информации, уходят из России из-за трудности проникновения на рынок, где доминируют финансовые холдинги. Россия также требует присутствия на своем рынке дочерних банков, а не филиалов. Это обеспечивает Банку России сохранение контроля над банками на территории России.

В-третьих, рассмотрим регулирование и надзор. Несмотря на тесные связи между банковским и другими финансовыми рынками, финансовый надзор разделен между двумя органами. Центральный банк России отвечает за банковский надзор. Исторически в центре его внимания было отслеживание формального исполнения требований и борьба с отмыванием денег. Подход к банковскому надзору был формально-юридическим. Акцент на соображениях макроэкономического благоразумия делался значительно меньший, чем во множестве других стран. У Центрального банка нет четких правовых оснований для того, чтобы играть роль в финансовой стабильности. В оценке стабильности финансовой системы МВФ (IMF Financial System Stability Assessment 2010a), проведенной в 2007–2008 гг., российский банковский надзор был в целом оценен позитивно. Было отмечено, что система надзора высокого качества, в основном хорошо снабжена ресурсами и построена на высоком профессионализме. Однако резервные требования были признаны слишком гибкими, что давало банкам избыточную свободу в отражении их капитала, и возможности контроля связанного кредитования и внебанковской деятельности были признаны недостаточными. Надзорный орган практически не имеет полномочий в отношении холдинговых банковских компаний и дочерних компаний общей родительской компании, многие из которых ведут активную деятельность на других финансовых рынках.



1000(см. огл. на стр.9)

Фактически независимость Центрального банка РФ более ограниченна, чем в странах с развитой рыночной экономикой. Положение ФСФР еще слабее. Без надежного источника средств она сильно зависит от федерального бюджета, и ее неспособность платить достаточную зарплату привела к серьезным проблемам с персоналом. Существующее законодательство не определяет уровня независимости ФСФР, также отсутствуют четкие правила для принятия решений этой службой. Банковский надзорный орган в реальности не может добраться до компаний, имеющих общие родительские компании с банками. Регулятор финансового рынка еще слабее, он не имеет права требовать какую-либо информацию, составляющую банковскую тайну. Учитывая центральную роль финансовых групп в российской рыночной экономике, объединение обеих ветвей финансового надзора было бы, скорее всего, весьма полезно. МВФ (IMF 2010a) рекомендовал консолидировать надзор в руках Центрального банка, и государственные органы согласны с этой рекомендацией. Проект соответствующего закона рассматривался в 2010 г.

В-четвертых, рассмотрим рынок государственного долга. Перед Россией стоит несколько бюджетных проблем, так как обязательства по увеличению расходов были сделаны притом, что какого-либо повышения экспортных налоговых доходов не ожидается. Есть предложения увеличить долю государственного долга в ВВП, что дало бы простор для государственных инвестиций на годы вперед, оставив в России все еще низкий уровень долга.

В-пятых, пенсионная система. Российская пенсионная система в основном по-прежнему основана на принципе выплат из текущих доходов. В последние несколько раз она была дополнена некоторыми накоплениями государственных и частных активов. В 2010 г. суммарные активы пенсионной системы составили чуть меньше трети расходов — 3% и 10% ВВП соответственно. Четыре процентных пункта ВВП пенсионных расходов были взяты непосредственно из государственного бюджета, зарплатные налоги работодателей покрыли остальное. Налоги на зарплату были повышены в 2010 г. и снижены в 2012 г. Общие пенсионные расходы были резко



1001(см. огл. на стр.9)

увеличены с 6% ВВП в 2007 г. до 10% в 2010 г., преимущественно в связи с резкими увеличениями пенсий во время кризиса. Относительные пенсионные расходы выше, чем в среднем по ОЭСР: вдвое выше, чем в Соединенных Штатах и выше, чем в Испании, хотя и ниже, чем в Германии или в Италии. И все же даже после повышения пенсий в 2010 г. отношение средней пенсии к средней зарплате хотя и превышало уровень 2007 г. (22,9%), но при этом было не выше 35,4% — что значительно ниже рекомендованного Международной организацией труда минимального уровня 40%. Эта аномальное соотношение между пенсионными расходами и уровнем пенсий обусловлено очень низким пенсионным возрастом. (Из-за низких пенсий многие продолжают работать по достижении пенсионного возраста.) При нынешней практике бремя, возложенное на государственный бюджет, будет увеличиваться из-за растущей доли пожилых людей. В 2050 г. на одного человека трудоспособного возраста может приходиться два пенсионера! Тот факт, что треть населения с правом голосования и 40% фактически голосующего населения в России — пенсионного возраста, делает очень трудным повышение общего пенсионного возраста с нынешних шестидесяти лет для мужчин и пятидесяти пяти для женщин. Для сравнения, в Чехии пенсионный возраст был увеличен до шестидесяти пяти для мужчин и шестидесяти для женщин; в Венгрии он составляет шестьдесят два года для обоих полов. В Польше он остается на уровне шестидесяти пяти и шестидесяти лет, при этом было отменено множество исключений из этого правила. В этих странах пенсии раньше были привязаны к зарплатным индексам. В связи с этим сейчас в целом понизившаяся инфляция также влияет на пенсии. Эти реформы сильно влияют на ход идущих в России споров.

По мере старения населения системы с выплатой из поступающих средств во многих странах были, по крайней мере частично, заменены фондовыми (funded) системами. Польша и Казахстан — примеры стран, в прошлом имевших централизованную экономику. Инвестиционные пенсионные фонды — источник долгосрочного финансирования в большинстве стран с разви-



1002(см. огл. на стр.9)

той экономикой. В фондовых системах, таких как Соединенные Штаты, Великобритания и Чили, пенсионные активы в конце 2009 г. — в условиях упадка финансовых рынков — составляли две трети ВВП и более. Даже в частично фондовых системах, таких как в Польше и Казахстане, такие активы составляли порядка 10% и более.

Начиная с 2002 г. российская пенсионная система с выплатой из поступающих средств дополнена также двумя слабо финансируемыми формами пенсий. Во-первых, для рожденных после 1967 г. 6% зарплаты поступает на индивидуальные накопительные счета. Человек может либо поместить эту часть в один из многочисленных негосударственных пенсионных фондов, либо оставить ее в банке, аффилированном с ВЭБом — государственным банком развития. Свидетельствуя о недостатке доверия к учреждениям финансового рынка, большинство предпочли оставить деньги в ВЭБе, консервативном инвесторе, которому запрещено инвестировать в акции и который в основном инвестирует в государственные облигации. ВЭБ, таким образом, не предоставляет рыночного финансирования. Министерство труда и социальной защиты РФ сделало вывод о провале этой части реформы 2002 г. Эта часть накопления пенсионного фонда теперь может быть закрыта как неудавшаяся, с использованием соответствующих средств для выплаты текущих пенсионных расходов. Имеется также определенный механизм добровольного накопления в частных пенсионных фондах, как правило, спонсируемое работодателями и иногда (редко) работниками, хотя государство поддерживает такое накопление. Фонды, спонсируемые работодателем, накопили почти 20 млрд долл. (Troika Dialog 2010), почти половина этих средств находится в пенсионном фонде «Газпрома», одна пятая — в фонде Российских железных дорог. Добровольные пенсионные фонды, таким образом, снова сконцентрированы в государственном секторе.

В-шестых, рассмотрим Москву как финансовый центр. С 2008 г. власти объявили целью превратить Москву в международный финансовый центр (Концепция 2009). Это был бы конкурентоспособный оператор финансовых услуг и долгосрочного капитала, необходимого для более общих целей основанного на инве-



1003(см. огл. на стр.9)

стициях экономического роста, модернизации и диверсификации. Когда эта цель была объявлена, она была встречена с недоверием. Власти, однако, реалистично оценивали ситуацию. В различных рейтингах, на которые ссылались власти, перед кризисом Россия занимала очень низкие относительные позиции по финансовому развитию и конкурентоспособности. В индексе финансового развития Всемирного экономического форума 2008 г. Россия была на тридцать четвертом месте среди пятидесяти двух стран, несколько отставая от Индии. Цель заключается не в том, чтобы соревноваться с основными международными финансовыми центрами (Лондоном и Нью-Йорком), а в том, чтобы продвинуться в два этапа: во-первых, стать местным центром с главными конкурентами в Дубае, Казахстане и Польше, и, во-вторых, конкурировать с Шанхаем и Мумбаем за позицию регионального центра. Конкурирующие рынки выбраны по географическому принципу: они находятся в близких часовых поясах, что имеет значение в отраслях услуг. Когда российская финансовая система должна стать конкурентоспособной на международном рынке, эффективной и способной предложить современные услуги, ее вклад в ВВП должен вырасти с 4% до 10%. Цель, поставленная в 2008 г., требовала многого, а сроки были поставлены утопические: Россия должна была стать конкурентом Шанхая и Мумбая к 2012 г., и этого не случилось. Кризис отбросил Россию назад в финансовом развитии. По оценке Всемирного экономического форума 2010 г. (Drzeniek and Prazdnichnykh 2011), Россия по-прежнему отстает от среднего темпа развития Бразилии, Индии и Китая (БИК). Самый большой отрыв наблюдается в правовом индексе, по которому страны ОЭСР набрали 6,7 баллов (из 7), страны БИК — 5,7, а Россия остановилась на 3,0 (см. табл. 24.3).

Поскольку Россия отстает по всем направлениям, неудивительно, что составленные властями списки необходимых мер государственной политики (Концепция 2009) состоят из множества страниц. В связи с тем, что финансовая система в реальности не может быть лучше, чем остальное общество — хотя может быть хуже, — необходимые меры предлагается принимать в различных направлениях, от корпоративного управ-



1004(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 24.3
Индикаторы финансового развития для России, средние по ОЭСР и средние по БИК, 2010 г.

| | Россия | Среднее по ОЭСР | Среднее по БИК |
|---|---|---|---|
| Эффективность | 3,0 | 4,2 | 4,0 |
| Доступность финансовых услуг | 3,8 | 5,5 | 5,1 |
| Дешевизна финансовых услуг | 3,8 | 4,8 | 4,7 |
| Финансирование через местные рынки акций | 2,7 | 3,8 | 4,2 |
| Простота доступа к кредитам | 2,3 | 3,2 | 3,0 |
| Доступность венчурного капитала | 2,3 | 3,1 | 3,1 |
| Надежность и уверенность | 3,3 | 5,0 | 5,1 |

Примечание. Индикаторы измеряются по шкале от 1 до 7. ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития, БИК — Бразилия, Индия и Китай.

Источник: Всемирный экономический форум

ления и технических вопросов проведения платежей до усовершенствования городского транспорта и качества воды. Трудно расставить приоритеты среди обозначенных целей. Следует отметить, однако, что у Москвы есть вероятный шанс стать региональным финансовым центром для по крайней мере части пространства бывшего СССР, так как российские финансовые учреждения выступают там в роли международных и региональная интеграция, вероятно, продвигается через Таможенный союз к Общей экономической зоне. Сейчас также впервые с начала 2000-х развитие финансового сектора стало приоритетом политики. В то время, в ответ на падение рубля в 1998 г., банки проверялись на введение системы страхования вкладов, требовалось раскрывать структуру собственности банков, усилилась тенденция в сторону международной финансовой отчетности, ужесточились резервные требования к банкам, а также принимались другие меры (OECD 2009). На этот раз стратегия финансового центра уже привела



1005(см. огл. на стр.9)

к подготовке и частичному принятию полезных законодательных актов об инсайдерской торговле, консолидированному надзору над рынками акций и страхования, и т.д. Напротив, вопрос о физическом расположении центра все еще открыт. В целом еще предстоит долгий путь в острой конкурентной игре. В рейтинге конкуренции Z/Yen (Z/Yen 2011) за март 2011 г. — индексе индексов, построенном на основе опросников — Москва заняла 68-е место из 75, расположившись между Багамами и Санкт-Петербургом и позади Глазго, Осло и Хельсинки. Индекс был подготовлен лондонским Сити и впервые опубликован в 2007 г. За эти годы Москва слегка переместилась в этом рейтинге вниз. Среди самых главных факторов конкурентоспособности респонденты указывают деловой климат (при этом наиболее важны стабильность и ясность правил), людей (качество персонала), налоги (уровень налогов для физических лиц), инфраструктуру (информационные технологии и транспортная инфраструктура), ценовая конкурентоспособность (стоимость имущества и персонала), а также доступ к рынку (широта деятельности). Единственным измерением, в котором у Москвы не было сильного отставания, является уровень налогообложения российского персонала, однако это компенсируется дефицитом квалифицированных работников и по-прежнему серьезными проблемами в обеспечении предприятия иностранными сотрудниками.

## Заключение

Сегодняшняя российская финансовая система родилась лишь в 1990-е гг., в условиях перераспределения собственности, политической неопределенности, несоблюдения законов, коротких горизонтов планирования, а также при высоких и непостоянных уровнях инфляции. Использование иностранной валюты, денежных суррогатов и бартера достигло исключительных уровней, и в августе 1998-го рубль рухнул из-за невозможности финансировать крупный дефицит бюджета путем выпуска краткосрочных государственных долговых бумаг.



1006(см. огл. на стр.9)

Основанная на деньгах рыночная экономика развилась лишь в 2000-е гг., когда путинский режим установил не только некоторую политическую предсказуемость, но и макроэкономическую стабилизацию. Хотя инфляция осталась по международным стандартам высокой, экономика монетизировалась, и началось углубление финансовой системы. К 2006 г. экономика не только быстро выросла, но и перегрелась, в значительной степени из-за крупного притока капитала. Российский рынок акций был одним из мировых лидеров роста. Рынок считал, что основным фактором роста российской экономики были цены на нефть. Когда грянул кризис 2008 г., российский рынок акций рухнул еще быстрее, чем цены на нефть: восприятие России инвесторами также изменилось.

Финансовая система России зиждется на четырех основах. Прежде всего, она банко-центрична, при этом на один банк приходится в среднем 40% рыночного оборота; он также имеет целью стать ведущим маркет-мейкером. Вторая основа — ресурсные компании, чья доля в капитализации рынка составляет еще 40%. Так как государство играет центральную роль в ресурсных секторах, а также контролирует крупнейшие банки, государство является третьей основой системы. Наконец, доля иностранного капитала — большая часть которого на самом деле имеет российское происхождение — в качестве собственника часто очень велика. Рынок также очень сконцентрирован, как в торговле ценными бумагами, так и в посредничестве. Число акций в обращении обычно составляет небольшую долю в суммарном акционерном капитале. Политический риск и корпоративное управление поэтому играют очень важную роль.

Кризис 2008 г. подчеркнул риски системы, зависящей от иностранного финансирования. Еще до этого власти поставили цель превратить Россию в региональный финансовый центр. Сделать Москву конкурентоспособной в финансовой отрасли — долгосрочная цель, но следование этой цели может по крайней мере обеспечить важные постепенные улучшения. Будущий рост российской экономики должен быть основан на инвестициях, и лучше всего, если большая часть этих инвестиций поступит из внутренних источников.



1007(см. огл. на стр.9)

# Библиография

Банк России. 2011. «Обзор финансового рынка», *Годовой обзор за 2010 г.* 1(70).

Концепция создания международного финансового центра в Российской Федерации. Москва, 6 февраля 2009 г., по ссылке http://www.economy.gov.ru.

Åslund, Anders. 2009. *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed.* Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

——. 2011. "Revising Russia's Financial Crash of 1998." In *Soviet Plans to Russian Realities*, ed. Iikka Korhonen and Laura Solanko. Helsinki: WSOYPro, 11–26.

A. T. Kearney. 2010. *Investing in a Rebound*. Vienna, VA: A. T. Kearney.

Berglof, Erik, and Patrick Bolton. 2002. "The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition," Journal of Economic Perspectives 1: 77–100.

Berglof, Erik, and Alexander Lehmann. 2009. "Sustaining Russia's Growth: The Role of Financial Reform," Journal of Comparative Economics 2: 198–206.

Berkowitz, Daniel, and David N. DeJong. 2009. "Growth in Post-Soviet Russia: A Tale of Two Transitions," Department of Economics, University of Pittsburgh.

Drzeniek Hanouz, Margareta, and Alexey Prazdnichnykh, eds. 2011. *The Russia Competitiveness Report 2011*. Geneva: World Economic Forum.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2010. *Transition Report 2010*. London: EBRD.

Gaddy, Clifford G., and Barry W. Ickes. 2009. "Putin's Third Way," *National Interest*, January 6.

Gilman, Martin. 2010. *No Precedent, No Plan: Inside Russia's 1998 Crisis*. Cambridge MA: MIT Press.

Goriaev, Alexei, and Kostantin Sonin. 2005. "Is Political Risk Company-Specific? The Market Side of the Yukos Aff air," David Williamson Institute Working Paper No. 772.

Goriaev, Alexei, and Alexei Zabotkin. 2006. "Risks of Investing in the Russian Stock Market: Lessons of the First Decade," Emerging Markets Review 7: 380–397.

Gorodnichenko, Yuriy, Jorge Martinez-Vasquez, and Klara Sabiryanova Peter. 2009. "Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion and Welfare Effects in Russia," *Journal of Political Economy* 117(3): 504–554.

IMF (International Monetary Fund). 2009. *Russian Federation-Staff Report for the 2009* Article Consultation (IMF Country Report No. 09/191). Washington, DC: IMF.

——. 2010a. *Russian Federation: Financial System Stability Assessment-Update* (IMF Country Report No. 10/96). Washington, DC: IMF.

——. 2010b. *Russian Federation—Staff Report for the 2010 Article* IV *Consultation* (IMF Country Report No. 10/246). Washington, DC: IMF.



1008(см. огл. на стр.9)

Jones Luong, Pauline, and Erika Weinthal. 2010. *Oil Is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Korhonen, Iikka, and Aaron Mehrotra. 2010. "Money Demand in Post-Crisis Russia: De-Dollarization and Re-Monetization." *Emerging Markets Trade and Finance* 46 (2): 5–19.

Lucey, Brian M., and Svetlana Voronkova. 2008. "Russian Equity Market Linkages before and after the 1998 Crisis: Evidence from Stochastic and Regime-Switching Cointegration Tests," *Journal of International Money and Finance* 27: 1303–24.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2009. Economic Surveys: Russian Federation. Paris: OECD.

Ponomarenko, Alexey, Alexandra Solovyeva, and Elena Vasilieva. 2010. "Financial Dollarization in Russia: Causes and Consequences," Mimeo, Central Bank of Russia.

Troika Dialog. 2010. *Sources of Capital in Russia: Show Me the Money. Russia/Strategy*. Moscow: Troika Dialog.

——. 2011. *Russia Economic Monthly. Undervalued Russia*. Moscow: Troika Dialog.

Vernikov, Andrei. 2009. "Russian Banking: The State Makes a Comeback?," BOFIT Discussion Paper 24.

Z/Yen. 2011. The Global Financial Centres Index 9. Z/Yen, March, available at http://www.zyen.com/GFCI/GFCI%209.pdf.



1009(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 25.
# Переломный момент в российской внешней торговле и политике в отношении прямых иностранных инвестиций

ДЭВИД ТАРР И НАТАЛЬЯ ВОЛЧКОВА

10 ноября 2011 г. Всемирная торговая организация (ВТО) объявила, что на встрече министров стран — членов ВТО, которая состоялась 15–17 декабря того же года, Российская Федерация получит приглашение на вступление в организацию. Российская Федерация должна была до 15 июня 2012 г. ратифицировать пакет вступительных документов. Тем самым Российская Федерация и Черногория, после того как законодательные органы этих стран одобрили соглашение о вступлении, стали 154-м и 155-м членами ВТО.

Объем торговли между членами ВТО составляет 97% от мирового оборота в целом и 94% от объема торговли продовольственными товарами. Россия была крупнейшей экономикой из числа стран, не являвшихся членами ВТО и вместе с другими государствами — членами Содружества Независимых Государств (Азербайджаном, Белоруссией, Казахстаном, Таджикистаном и Узбекистаном) она входила в число 29 стран, которые были в процессе вступления в эту организацию в 2011 г.

Переговоры о вступлении России в ВТО стали самыми длительными в истории этой организации. Рабочая группа по вступлению Российской Федерации в ВТО была создана еще 16 июня 1993 г. В нее вошли представители около 60 стран, а сама рабочая группа стала крупнейшей по численности участников в истории ВТО.

Во время первого срока пребывания у власти президента В. В. Путина Россия активно стремилась к членству в ВТО, что рассматривалось как часть стратегии экономического развития, основывавшегося на моде-



1010(см. огл. на стр.9)

ли открытой экономики. Но, как будет обсуждаться ниже, в последние годы Россия в стремлении диверсифицировать экономику, которая в значительной степени зависит от экспорта энергоносителей и сырьевых материалов, начала внедрять элементы промышленной политики и осуществлять меры, направленные на индустриализацию, основывающуюся на импортозамещении. Ниже мы рассмотрим причины того, почему мы считаем, что в российской внешней торговле и политике в отношении прямых иностранных инвестиций наступил важнейший переломный момент.

Мы также представим оценки того, что Россия получит от вступления в ВТО. Вступление представляет собой длительный процесс — как уже упоминалось, Россия участвовала в соответствующих переговорах начиная с 1993 г.[1] В ходе подготовки к вступлению в организацию Государственная дума уже приняла новые законы и поправки в существующие — свыше 42 крупных правовых пакетов, направленных на приведение законодательной базы в соответствие с требованиями ВТО[2]. В течение по меньшей мере восьми лет после вступления России необходимо также будет принять на себя ряд других заранее оговоренных обязательств по согласованному сторонами графику. В рассматриваемых в этой главе исследованиях были сделаны количественные оценки совокупного воздействия всех этих обязательств, принятых Россией в процессе вступления в ВТО. В соответствии с полученными результатами в среднесрочной перспективе ежегодные выгоды России составят около 53 млрд долл. (3,3% валового внутреннего продукта (ВВП) за 2008 г.), а в долгосрочном периоде — 132 млрд долл. в год (11% ВВП 2008 г.). Основным источником этих выгод будет выполнение

1. Обсуждение торговой политики в первые годы после распада СССР см. в работах К. Михалополоса и Д. Тарра (Michalopoulos and Tarr 1992, 1994, 1996). Об улучшении условий торговли России в это же время см. работы Тарра (Tarr 1993, 1994).

2. Во время первого президентского срока В. В. Путина глава российской делегации на переговорах о вступлении в ВТО подготовил матрицу из 42 законодательных пакетов, которые необходимо было разработать и принять Государственной думе для соответствия требованиям о вступлении.



1011(см. огл. на стр.9)

Россией обязательств по осуществлению реформ в ряде секторов услуг. В работе мы также суммируем основные обязательства России перед ВТО по осуществлению реформ и сравниваем их с обязательствами, которые брали на себя другие страны. Мы считаем, что предъявляемые к России требования сопоставимы с предъявлявшимися ранее другим странам с переходными экономиками.

Также мы обсуждаем перспективы Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. Мы объясняем, почему вступление России в ВТО будет означать прекращение действия направленной против нее поправки Джексона-Вэника. Мы обсуждаем политику России по привлечению прямых иностранных инвестиций, а затем обосновываем положение, согласно которому унификация таможенных тарифов принесла бы существенные выгоды, в то время как предотгрузочная инспекция — в лучшем случае незначительные. В заключительных параграфах главы мы обсуждаем то, что вступление в ВТО имеет важнейшее значение для России, поскольку внешние ограничения со стороны международного сообщества открыли бы перед ней уникальную историческую возможность преодоления интересов обычных внутренних политических и экономических групп лоббирования, требующих избыточной защиты отдельных секторов национальной экономики. С другой стороны, нужно понимать, что экономические выгоды международного сообщества от вступления России в ВТО будут не слишком велики. Более того, важнейшим условием диверсификации российской экономики является институциональная реформа, направленная на улучшение делового климата, в первую очередь для малых и средних предприятий.

## Оценки того, какое воздействие окажет вступление в ВТО на Россию

Вступление в ВТО — это процесс, который может быть использован как действенный инструмент экономического развития. Оно оказывает и будет оказывать самое широкое воздействие на политику и институты, включая тарифную политику, таможенное управление, ад-



1012(см. огл. на стр.9)

министрирование, стандарты, права иностранных инвесторов (особенно в сфере услуг), сельскохозяйственную политику, интеллектуальную собственность и, возможно, государственные закупки. Поэтому сейчас необходимо провести оценку эффективности существующего регулирования и наметить важные институциональные изменения, необходимые для реализации позитивных изменений в сферах внешней торговли и прямых иностранных инвестиций.

Как уже упоминалось, для того чтобы соответствовать правилам ВТО, в России было принято 42 правовых пакета. Во многих случаях Россия осуществила необходимые правовые изменения до вступления, чтобы заранее приспособиться к требованиям ВТО; в других случаях принятые обязательства должны быть исполнены в течение нескольких лет после вступления, поскольку для них был оговорен специальный период адаптации. Эти накапливающиеся изменения будут двигать экономику в направлении от экономической модели импортозамещающей индустриализации к модели торгового и экономического развития в рамках открытой экономики.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации еще в начале 2000-х гг. обратилось к Всемирному банку с предложением о проведении исследований, которые позволили бы оценить последствия вступления страны в ВТО. Были осуществлены несколько таких исследований. Согласно расчетам Й. Иенсена, Т. Резерфорда и Д. Тарра в среднесрочной перспективе ежегодные выгоды России должны составить около 3,3% ВВП (или около 53 млрд долларов при исчислении ВВП за 2008 г. по рыночному обменному курсу) (Jensen, Rutherford, and Tarr 2007). В долгосрочном периоде, когда начнет сказываться положительное воздействие улучшения инвестиционного климата, выгоды должны увеличиться примерно до 11% ВВП в год (или примерно до 177 млрд долл. по рыночному обменному курсу)[3]. Исходя из эконометрических

3. В 2008 г. по оценке Всемирного банка ВВП России по рыночному обменному курсу составил 1,61 трлн долл., по оценке Международного валютного фонда — 1,68 трлн долл., и по оценке Центрального разведывательного



1013(см. огл. на стр.9)

оценок выгод от торгового режима открытой экономики полученные значения выгод являются весьма достоверными[4].

---

управления США — 1,76 трлн долл. Это означает, что экономика России занимает 9-е место среди крупнейших экономик мира. Исходя из паритета покупательной способности (ППС) обменных курсов, ВВП России в 2008 г. достиг величины в 2,3 трлн долл., что превышает аналогичный показатель Великобритании и Франции и выводит страну на 6-е место в мире. По ППС обменных курсов оценка выгоды от вступления России в ВТО увеличивается в среднесрочном периоде до 76 млрд долл. в год, в долгосрочном периоде — до 253 млрд долл. в год.

4. Исходя из результатов эконометрических исследований, повышение благосостояния на 3,3% ВВП представляется весьма правдоподобной оценкой. Во-первых, Т. Резерфорд и Д. Тарр показали, что постоянное увеличение темпов роста экономики в диапазоне 0,4–1% корреспондирует с повышением благосостояния на 10–35% (Rutherford and Tarr 2002). Согласно оценке Дж. Сакса и Э. Уорнера, открытые экономики растут примерно на 2,45% быстрее, чем закрытые (Sachs and Warner 1995); при этом для развивающихся стран имеет место еще более значительный эффект. Как отмечают исследователи, во многих случаях либерализация внешней торговли сопровождается макростабилизацией и другими рыночными реформами, и в этих случаях открытые экономики получают дополнительный импульс развития. В то же время Сакс и Уорнер настаивают на том, что либерализация торговли является *sine qua non* процесса реформ в целом. Дело в том, что в открытой экономике другие интервенции (такие как государственные субсидии) во многих случаях являются нестабильными. Более того, как показывают Дж. Френкель и Д. Ромер, применение в исследованиях межстрановой регрессии поправки на смещение из-за одновременности отнюдь не ведет к снижению оценочного воздействия открытости на рост (Frankel and Romer 1999). В недавних исследованиях с использованием временны*х* рядов данных для отдельных стран, а не межстрановых регрессий роста Р. Вакжярг и К. Хорн Уэлч представили убедительные доказательства того, что после либерализации внешней торговли рост национальных экономик ускорялся на 1,5% (Wacziarg and Welch 2009). Д. Родрик, А. Субраманьян и Ф. Требби (Rodrik, Subramanian, and Trebbi 2004), а также К. Фройнд и Б. Болаки (Freund and Bolaky 2008) делают особый акцент на важной роли правильных институтов в обеспечении экономического роста. Фройнд и Болаки показали, что в 25% стран с наихудшими законодательными нормами и правилами, регулирующими торгово-промышленную деятельность и рынок труда, открытая внешняя торговля может отрицательно воздействовать на экономический рост. С другой стороны, для 75% стран с наилучшими нормами и правилами регулирования открытая торговля может оказывать более сильное положительное воздействие, чем считалось ранее. Однако Д. Доллар и А. Крэй приводят данные, свидетельствующие о том, что в среднесрочной перспективе либерализация играет более важную роль, чем институты (Dollar and Kraay 2003); Родрик, Субраманьян и Требби показали, что либерализация внешней торговли способна положительно повлиять на качество институтов, в то время как А. Адес и Р. ди Телла обнаружили свидетельства того, что рост объемов торговли ведет к снижению коррупции (Ades and di Tella 1999).



1014(см. огл. на стр.9)

Изучая последствия вступления России в ВТО для домашних хозяйств и уровня бедности, Т. Резерфорд и Д. Тарр получили, что оно будет выгодно практически всем (Rutherford and Tarr 2008). В относительно большем, по сравнению со средним, выигрыше окажутся квалифицированные работники и городские домохозяйства, благодаря увеличению прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в трудоемких секторах бизнес услуг. Богатые домохозяйства должны будут получить меньший, по сравнению со средним домохозяйством, выигрыш, так как усиление конкуренции в связи с притоком иностранных инвестиций приведет к тому, что выигрыш капитала будет более низким, чем выигрыш труда. Согласно полученным оценкам беднейшие домохозяйства выиграют примерно столько же, сколько и средние.

Учитывая огромное географическое разнообразие России, Т. Резерфорд и Д. Тарр, используя модель с участием 10 российских макрорегионов, оценили возможные вариации воздействия от вступления в ВТО на различные российские территории (Rutherford and Tarr 2010a). В соответствии с оценками исследователей в выигрыше останутся все регионы, но б*о*льшая его часть придется на те территориальные образования, которые продемонстрируют самые значительные успехи в привлечении ПИИ и создании благоприятного инвестиционного климата[5].

В ответ на обращение Министерства информационных технологий и связи Й. Иенсен, Т. Резерфорд и Д. Тарр изучили воздействия вступления России в ВТО на телекоммуникационный сектор экономики (Jensen, Rutherford, and Tarr 2006). Они показали, что существенный выигрыш получат квалифицированные работники телекоммуникационного сектора. Тем российским фирмам, которые войдут в состав совместных предприятий с участием иностранных инвесторов,

5. Согласно оценкам Т. Резерфорда и Д. Тарра, из числа рассматривавшихся в модели регионов в среднесрочном периоде наибольшую выгоду (выраженную в процентах долю потребления) получат Северо-Запад России (11,2%), Санкт-Петербург (10,6%) и Дальний Восток (10,6%), а наименьшую — Урал (6,2%). Более подробно оценку различий распределительных воздействий вступления в ВТО на десять регионов России см. в работе Т. Резерфорда и Д. Тарра (Rutherford and Tarr 2012).



1015(см. огл. на стр.9)

скорее всего, удастся сохранить, или даже увеличить, стоимость сделанных ранее инвестиций; российские капиталисты, владеющие предприятиями в телекоммуникационном секторе, которые сохранят независимость от многонациональных фирм, скорее всего, столкнутся с падением стоимости своих инвестиций. Домашние хозяйства, зависимые от доходов, которые получают фирмы такого типа, могут проиграть от вступления в ВТО. По оценке Резерфорда и Тарра, аналогичное распределение выгоды будет иметь место и в других секторах бизнес-услуг (Rutherford and Tarr 2008).

Проведенные исследования показывают, что Россия получит существенный выигрыш от вступления в ВТО. Соответствующие выгоды будут широко распространены, способствуя сокращению бедности. Самые крупные выгоды от вступления в ВТО приобретут регионы, в которых будет создан наиболее благоприятный инвестиционный климат. Решающее значение имеет то обстоятельство, что источником большей части выгод являются принятые Россией обязательства об осуществлении реформ в экономике. Наиболее важными из них с точки зрения продуцирования выгод являются обязательства относительно реформ в секторах услуг.

Мы не считаем, что вступление в ВТО окажет положительное воздействие на достижение поставленной правительством России цели — диверсификацию экономики. Российские власти рассчитывают на расширение, прежде всего, таких секторов, как производство цветных и черных металлов, а также химической промышленности, и сокращение выпуска в легкой и пищевой промышленности, а также в производстве строительных материалов. В заключительном параграфе главы мы обсудим возможный способ решения задачи диверсификации экономики России.

Сделанные оценки позволяют предположить, что на долю улучшения доступа к рынку для российских экспортеров будет приходиться менее 10% общего объема выигрыша. Россия уже некоторое время и до вступления в ВТО пользуется режимом наибольшего благоприятствования у основных торговых партнеров. Хотя, после того как Россия станет членом ВТО, ее экспортеры получат дополнительные правовые выгоды в случа-



1016(см. огл. на стр.9)

ях рассмотрения антидемпинговых дел, что было учтено при определении размеров ее выигрыша, многие экономисты довольно скептически относятся к честности и справедливости антидемпинговых процедур. Поэтому мы не ожидаем значительных изменений в отношении антидемпинговых дел, возбуждаемых против российских экспортеров. Следовательно, улучшение доступа на экспортные рынки не может быть источником значительных выигрышей от вступления России в ВТО[6].

Учитывая, что основные выгоды от вступления России в ВТО должны будут принести внутренние реформы, некоторые специалисты высказывают мнение о незначительном выигрыше страны, поскольку она могла бы и самостоятельно осуществить необходимые преобразования. В силу целого ряда причин мы придерживаемся противоположной точки зрения — процесс вступления в ВТО является уникальной исторической возможностью проведения реформ должным образом.

Ключевая причина важнейшего значения вступления в ВТО — политико-экономическое измерение этого процесса. Учитывая концентрацию выгод, получаемых отраслями, которым удалось добиться защиты со стороны государства, отраслевые группы, в большинстве своем будут лоббировать введение протекционистских мер. С другой стороны, поскольку выгоды, получаемые потребителями, более размыты и менее концентрированы, сами они, как правило, не выступают против протекционистских мер, но надеются, что найдутся другие группы

---

6. Кроме того, члены ВТО получают новые права в международной торговле. В частности, речь идет о постоянном статусе страны наибольшего благоприятствования на рынках других государств — членов организации. Поэтому России теперь не придется ежегодно обновлять этот статус в разных странах мира. Члены организации имеют возможность использовать для защиты своих торговых интересов (например, в случае возбуждения антидемпинговых дел) принятые в ВТО процедуры урегулирования разногласий. Внешнеторговые разногласия между членами ВТО урегулируются на основе юридически обязывающих соглашений в рамках организации, в соответствии с которыми небольшие страны обладают возможностью выигрывать дела у более крупных государств. Все соглашения ВТО принимаются на основе единодушного решения всех членов организации, что помогает небольшим странам отстаивать свои интересы. С другой стороны, государства, не входящие в ВТО, также зависят от новых правил торговли, одобренных доминирующей в международной торговле организации, никак не участвуя в процессах их разработки и принятия.



1017(см. огл. на стр.9)

со схожими интересами, которые будут их лоббировать и в интересах потребителей. Следствием этой так называемой проблемы безбилетника в процессе принятия политических решений, становится отсутствие представительства в политических дискуссиях о таможенных тарифах соответствующих предпочтений потребителей и более широких экономических интересов. Во многих случаях лоббистские и политико-экономические соображения открывают возможность влияния на политику группам со специфическими интересами, что ведет к замедлению реформ. Вступление в ВТО, в свою очередь, требует проведения реформ, затрагивающих большое количество секторов экономики, а давление, оказываемое на переговорах с ВТО, связывает обязательствами политиков из высших эшелонов государственной власти. Как показывает опыт, высокопоставленные политические деятели, имеющие общеэкономические интересы, очень часто вмешиваются в деятельность неповоротливых министерств, «подгоняя» реформы. В России, например, процесс активного присоединения начался только после того, как во время своего первого президентского срока В. В. Путин объявил вступление в ВТО одним из приоритетов своей деятельности.

Далее мы объясняем, почему нам представляются неубедительными утверждения, согласно которым Россия осуществила бы широкие и глубокие реформы и без внешнего давления, вызванного процессом вступления в ВТО. В обычных условиях никогда не удалось бы столь быстро провести реформы, которые были осуществлены в контексте вступления. Имеется в виду, что обязательства перед ВТО и внешнее давление облегчили правительству России принятие внешнеторговой политики, направленной на создание условий для роста и сокращения бедности. Более того, когда страна дает обещание о проведении реформ, как в случае вступления в ВТО, она связывает себя международными обязательствами, что затрудняет изменение курса в том случае, если к власти придет правительство, в меньшей степени приверженное курсу на преобразования. Процесс переговоров о взаимном доступе к рынкам со странами, входившими в Рабочую группу по вступлению в ВТО, способствовал прорыву в реформах, направленных



1018(см. огл. на стр.9)

на изменение режимов внешней торговли и привлечения иностранных инвестиций. Следовательно, они помогли России приблизиться к модели развития в условиях открытой экономики.

## Обязательства России относительно иностранных экспортеров и инвесторов

### Обязательства относительно таможенных тарифов

По данным ВТО[7], Россия согласилась в рамках режима наибольшего благоприятствования (РНБ) снизить таможенные тарифы в среднем до уровня 7,8%. Расчеты А. Шепотило и Д. Тарра показывают, что в 2005 г. средний российский таможенный тариф РНБ составлял около 12%, а взвешенный в удельными весами согласно структуре внешней торговли и с учетом адвалорных эквивалентов специфических таможенных тарифов — 14% (Shepotylo and Tarr 2008). Таким образом, снижение Россией среднего таможенного тарифа до 7,8% означает уменьшение пошлин на ввоз товаров примерно на 50% в среднем[8].

### Обязательства относительно секторов услуг

Во время переговоров о вступлении России в ВТО оживленные дискуссии вызвал вопрос о секторах бизнес-услуг. Российская сторона приняла на себя це-

---

7. Подробности о принятых Российской Федерацией обязательствах содержатся в сообщении для прессы ВТО от 10 ноября 2011 г., доступном в Интернете по адресу: http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm. Кроме того, Департамент представителя США на торговых переговорах распространил пять информационных сообщений, в которых приводятся подробности об обязательствах, взятых на себя Россией в рамках двустороннего протокола этих стран (U.S. Trade Representative, 2006). После вступления Российской Федерации в ВТО был также открыт доступ к отчету Рабочей группы и графику исполнения обязательств России, в которых содержится более подробная информация.

8. В списке ставок пошлин, применимых к импортируемым товарам, содержится более 1700 позиций со специфическими тарифами. Для того чтобы точно определить средний таможенный тариф, после того как Россия исполнит свои тарифные обязательства, необходимо будет вновь рассчитать адвалорные эквиваленты национальных специфических тарифов.



1019(см. огл. на стр.9)

лый ряд обязательств в этой области. Россия пошла на следующие ключевые уступки. Она согласилась повысить квоту на максимальные доли рынка для зарубежных банков и страховых компаний с 15% до 50%, а также со временем отказаться от запрета на участие иностранных участников рынка в обязательных видах страхования. Сообщалось, что в рамках двустороннего соглашения с Европейским союзом Россия согласилась на ограничение монополии «Ростелекома» на международную и междугороднюю телефонную связь. (На российском рынке мобильной телефонной связи уже присутствуют многонациональные операторы). Россия должна обеспечить национальный режим и доступ на рынок для представителей самого широкого круга профессий, включая юристов, специалистов по бухгалтерскому учету, архитекторов, инженеров, специалистов по маркетингу и профессионалов в сфере здравоохранения. Компаниям, принадлежащим иностранным собственникам, будет открыт доступ к участию в оптовой и розничной торговле, франчайзинговых секторах и в услугах по курьерской доставке отправлений (подробнее см.: Tarr 2007). Европейский союз провел интенсивные переговоры, добиваясь допуска к строительству газопроводов компаний, не имеющих отношения к «Газпрому»; об успехах в этой области пока ничего не сообщалось.

Оживленные дискуссии развернулись и по поводу сферы банковского обслуживания. Линией противостояния сторон стал вопрос о филиальных сетях кредитно-финансовых организаций. Дочерние банки должны регистрироваться как российские субъекты хозяйствования, и требования к капиталу будут предъявляться исходя из капитала российской организации. В то же время филиалы не будут иметь отдельный от иностранного родительского банка правовой статус или капитал. В общем случае иностранному банку легче войти на рынок принимающей страны, если ему разрешено открывать филиалы, и Министерство финансов США пытается добиться, чтобы иностранным банкам было разрешено создавать филиальные сети во всех странах — членах ВТО. Российский же Центральный банк утверждал, что он не способен должным обра-



1020(см. огл. на стр.9)

зом регулировать деятельность или надзирать за филиалами, что может привести к возникновению рисков для вкладчиков.

Банковским кругам России удалось привлечь на свою сторону президента В. В. Путина, заявившего, что вопрос о филиальных сетях иностранных банков имеет решающее значение для вступления страны в ВТО. Основываясь на двустороннем соглашении с США, России, единственной из вступающих стран, из числа не относящихся к неразвитым, удалось избежать принятия обязательства о филиальных банковских сетях[9]. Но, как и в случае со многими другими вопросами, обсуждавшимися на переговорах о вступлении, уклонение от принятия этого обязательства является пирровой победой, так как в этом случае Россия утрачивает выгоды, которые принесло бы ей увеличение объема ПИИ. Тем не менее в соответствии с двусторонним соглашением США и России, многонациональные банки, действующие как дочерние компании, получили право на применение национального режима и для них был упрощен вход на рынок. Поэтому со временем Россия извлечет определенную выгоду от расширения присутствия многонациональных банков.

## Вопросы сельского хозяйства

Вопросы сельского хозяйства были в числе тех, что вызывали острые дискуссии на переговорах о вступлении России в ВТО. Одним из наиболее спорных оказался вопрос об объеме совокупной поддержки аграрной сферы. Россия настаивала на получении права оказывать более значительную помощь сельскохозяйственному производству, чем любая другая из вступавших в ВТО стран. ВТО классифицирует сельскохозяйственные субсидии на те, которые оказывают искажающее влияние на внешнюю торговлю («желтая корзина»), и на нейтральные по отношению к ней («зеленая корзина»)[10].

---

9. Россия готова вернуться к обсуждению этой проблемы при рассмотрении вопроса о членстве в ОЭСР.

10. Кроме того, ВТО выделяют «голубую корзину», но она не имеет отношения к России.



1021(см. огл. на стр.9)

*Субсидии «зеленой корзины»: без ограничений*

Правила ВТО предусматривают использование в сельском хозяйстве без каких-либо ограничений широкого круга субсидий, не оказывающих искажающего влияния на внешнюю торговлю. Они называются субсидиями из «зеленой корзины» и включают в себя широкий диапазон финансируемых государством мер, включая научные исследования и разработки, борьбу с сельскохозяйственными вредителями, общее и специальное обучение, услуги по распространению опыта и консультационную помощь, комплекс услуг по контролю в интересах охраны здоровья и в рамках санитарных мероприятий, услуги по маркетингу и продвижению продукции, инфраструктурные услуги (включая связанные с передачей электроэнергии, строительство дорог и расходы на охрану окружающей среды), адресную поддержку малоимущих слоев населения с использованием продовольственных талонов или субсидирования цен, прямые денежные субсидии производителям для поддержки уровня дохода, при условии что они оказывают минимальное искажающее влияние на внешнюю торговлю, субсидии в целях страхования урожая на случай природных катастроф и косвенную поддержку уровня доходов, не связанную с ценами. Общемировая тенденция в поддержке сельского хозяйства состоит в переходе от субсидий, оказывающих искажающее влияние на внешнюю торговлю, к мерам из «зеленой корзины». Общепризнанно, что комплекс мер из «желтой корзины», направляемый на оказание помощи производителям сельскохозяйственной продукции, является менее эффективным, чем субсидии из «зеленой корзины». В долгосрочном периоде последние, поскольку они сосредоточены на исследованиях и разработках и предоставлении агрокультурных услуг, являются более эффективными с точки зрения создания конкурентоспособного сельского хозяйства.

*Ограниченные субсидии из «желтой корзины» и агрегированный уровень поддержки*

ВТО накладывает ограничения на сельскохозяйственные субсидии, которые оказывают искажающее влия-



1022(см. огл. на стр.9)

ние на внешнюю торговлю, а для измерения их уровня используется показатель агрегированного уровня поддержки. В последние годы Россия отстаивала на переговорах с ВТО право на ежегодные субсидии из «желтой корзины» в размере 9 млрд долл. Этот уровень превышает прецедент, имевший место на переговорах стран-кандидатов. Он заключался в том, что средний объем субсидий в предшествующий вступлению трехлетний период образует собой базу для разрешенных субсидий из «желтой корзины», после чего проводятся переговоры о снижении их уровня[11].

России удалось получить право на использование в 2012 г. сельскохозяйственных субсидий, оказывающих искажающее влияние на внешнюю торговлю, в объеме 9 млрд долл, но к 2018 г. их максимальный объем не должен превышать 4,4 млрд долл. Кроме того, Россия согласилась полностью отказаться от использования экспортных субсидий в сельском хозяйстве. В 2008 г. в России объем государственной поддержки сельского хозяйства составил 6,5 млрд долл. Таким образом, в 2012 г. Россия не должна ограничивать поддержку сельского хозяйства относительно уровней, достигнутых в 2008 г. Что касается более значительных ограничений, вступающих в силу в 2018 г., то значительная доля уже оказываемой государственной поддержки относится к субсидиям «зеленой корзины». При условии, что объем субсидий из «желтой корзины» не превысит 4,4 млрд долл. из 6,5 млрд долл. общего объема поддержки сельского хозяйства, Россия получит право сохранить объем суб-

11. В 2008 г. совокупный объем поддержки, полученной российским сельским хозяйством от государства, составил около 163 млрд руб. (примерно 6,5 млрд долл.). См.: http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/08-10/. Данные Министерства финансов относятся ко всем расходам на сельское хозяйство, включая многие виды субсидий, которые будут рассматриваться как поддержка из «зеленой корзины», то есть неограниченная поддержка. В 2008 г. совокупный объем произведенной в России сельскохозяйственной продукции составил 1776 млрд руб. (включая сельское хозяйство, охотничье хозяйство и рыболовство). (См. информацию на сайте Росстата по адресу: http://www.gks.ru/bgd/free/b00_25/IssWWW.exe/Stg/dvvp/i000610r.htm.) Субсидии в размере 163 млрд руб. составляют около 9% от общего объема сельскохозяйственной продукции. Искомые финансовым и реальным секторами России 9 млрд долл. субсидий из «желтой корзины» составляют примерно 12–13% совокупной стоимости годовой продукции сельского хозяйства.



1023(см. огл. на стр.9)

сидий, оказывающих искажающее влияние на торговлю, на уровне 2008 г. В любом случае страна будет иметь возможность увеличить субсидии сельскому хозяйству на неограниченной основе в той степени, в которой они будут относиться к не оказывающей искажающего влияния на торговлю «зеленой корзине».

*Санитарные и фитосанитарные условия*

Россия не только приняла высокие обязательства по расширению доступа к рынку, но и провела переговоры по санитарному и фитосанитарному контролю. Одними из самых значительных были разногласия с США относительно экспорта в Россию говядины, свинины и мяса птицы. Однако в соответствии с двусторонним соглашением о доступе к рынку между странами Россия пошла на значительные уступки.

Первоначально Россия настаивала на необходимости проведения совместных инспекций на предприятиях по производству мяса птицы и свинины. Но на переговорах было достигнуто соглашение о том, что обязанности по проверке и сертификации новых предприятий или предприятий, обязанных устранить выявленные недостатки, будут возложены на Службу безопасности и проверки продовольственных товаров американского Министерства сельского хозяйства. Что касается поставок говядины, то Россия и США достигли согласия относительно регулярных совместных инспекций на все мясоперерабатывающие предприятия, продукция которых будет отправляться на экспорт. После завершения этих совместных инспекций, процесс проверки будет распространен на экспортеров свинины и мяса птицы. США приняли высокие обязательства относительно снижения рисков попадания в свинину личинок трихинеллы (возбудители смертельно опасного трихиниллеза), а также рисков, связанных с современными биотехнологическими продуктами.



1024(см. огл. на стр.9)

## Действительно ли эти избыточные требования к России были вызваны политическими соображениями?

Утверждения о том, что к России предъявляются политические или чрезмерно высокие, по сравнению с условиями для других, уже вступивших в ВТО, стран, раздавалась настолько часто, что им поверили немало наблюдателей. Но, как мы полагаем, имеющиеся факты опровергают эти голословные заявления. За исключением пары случаев, получивших широкую известность, когда России были предъявлены неординарные требования[12], все остальные поставленные перед ней условия были типичными для процесса вступления в ВТО за последние десять лет. Действительно, можно отметить, что с точки зрения предъявляемых обязательств процесс вступления стал значительно более строгим, по крайней мере если в качестве точки отсчета выбрать автоматический прием в ВТО всех стран — членов Генерального соглашения по тарифам и торговле. Однако это верно для всех вступлений в ВТО после 1998 г., когда всем странам-кандидатам приходится принимать на себя более высокие обязательства перед иностранными экспортерами и инвесторами. По сравнению с обязательствами других кандидатов на присоединение, начиная с 1998 года требования, предъявляемые России, никак не являются чрезмерными.

### Товары

В товарной сфере Россия согласилась по окончании периода адаптации ограничить свои таможенные тарифы на уровне 7,8% (U.S. Trade Representative 2006), что немного выше среднего значения уровня ввозных пошлин на товары, устанавливавшегося большинством стран,

12. Одним из них было настойчиво выражавшееся пожелание об унификации внутренних и экспортных цен на природный газ. Обсуждению этого вопроса на переговорах было уделено весьма значительное время. В конечном счете Европейский союз отказался от своего требования, поскольку его выполнение повлекло бы за собой очень высокие издержки (см. Tarr and Thompson 2005).



1025(см. огл. на стр.9)

вступивших в ВТО после 1998 г. (см. WTO 2005). Например, для других стран-кандидатов уровень средних таможенных тарифов составлял следующие значения: Саудовская Аравия — 10,5%, Республика Македония (бывшая югославская республика) — 6,2%, Армения — 7,5%, Китайский Тайбэй (Тайвань) — 4,8%, Китай — 9,1%, Молдавия — 6,0%, Хорватия — 5,5%, Оман — 11,6%, Украина — 6,0%, Албания — 6,6%, Грузия — 6,5%, Иордания — 15,2%, Эстония — 7,3%, Латвия — 9,4% и Киргизская Республика — 6,7%[13]. Таким образом, по стандартам уже вступивших в ВТО за последние восемь лет стран, не относящихся к слаборазвитым, Россия, как представляется, завершила переговоры о доступе на внутренний рынок, согласовав таможенные тарифы на уровне, незначительно превышающем средний, особенно по сравнению с другими переходными странами. То есть Рабочая группа не предъявляла России завышенных требований в этом отношении.

## Услуги

В сфере услуг отсутствуют такие простые показатели, как средний таможенный тариф. Изучение таблицы обязательств, в которой представлены данные о странах, присоединившихся к ВТО начиная с 1998 г. (WTO 2005, 5), показывает, что все они приняли на себя довольно высокие совокупные обязательства в отношении большого количества секторов услуг. Проведенный на качественной основе более подобный анализ банковского сектора и сектора страхования (Tarr 2007) не дает оснований для выводов о том, что уровень принятых Россией обязательств превышает средний. Напротив, в отличие от всех этих стран, России удалось избежать принятия обязательств о допуске на рынок филиалов зарубежных банков.

---

13. Из числа недавно вступивших в ВТО государств право устанавливать относительно высокие таможенные тарифы было предоставлено двум слаборазвитым странам — Камбодже (17,7%) и Непалу (23,7%). В ВТО принята практика предоставления преференциального статуса развивающимся странам.



1026(см. огл. на стр.9)

## Сельское хозяйство

Действующим членам ВТО, таким как Европейский союз, Канада, США и Норвегия было предоставлено право использования в течение базисного периода времени значительных по объему сельскохозяйственных субсидий, оказывающих искажающее влияние на внешнюю торговлю. Что касается стран-кандидатов, то в качестве прецедента может рассматриваться предшествующий вступлению трехлетний базисный период использования субсидий из «желтой корзины». В дальнейшем проводятся переговоры о снижении этого уровня субсидирования. В процессе двусторонних переговоров Россия выбрала в качестве базисного периода для определения уровня сельскохозяйственных субсидий, оказывающих искажающее влияние на внешнюю торговлю, период 1992–1994 гг., но ей не удалось отстоять эту позицию. Однако, как уже упоминалось, Россия добилась своей цели, поскольку согласованный уровень субсидий из «желтой корзины» на переходный период был определен в размере 9 млрд долл.; это значение превосходит уровни сельскохозяйственных субсидий, оказывающих искажающее влияние на торговлю, утвержденные для ранее присоединившихся к ВТО стран. По сравнению с действующими членами ВТО для России установлены жесткие ограничения, но они являются обычной практикой в отношении стран-кандидатов.

## Таможенный союз: что он означает для внешнеторговой политики России в будущем?

На переговорах руководителей Белоруссии, Казахстана и России было принято решение о создании Таможенного союза трех стран. Согласно достигнутым договоренностям начиная с 1 января 2010 г. эти страны должны были образовать единое таможенное пространство. Но, как и в случае с более ранними соглашениями о создании Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), его участникам еще предстоит ответить



1027(см. огл. на стр.9)

на вопрос о том, будут ли общие таможенные пошлины применяться и за пределами России. Как подробно объясняют К. Михалополос и Д. Тарр, таможенные пошлины ЕврАзЭС тождественны таможенным пошлинам России, направленным на защиту российской промышленности, вследствие чего другие страны-участницы вынуждены платить более высокие цены за эти товары, по сравнению с более дешевым импортом из третьих стран (Michalopoulos and Tarr 1997a, 1997b). Поэтому, как сообщается, за пределами России общий таможенный тариф применяется в отношении 50% и 60% тарифных позиций, в зависимости от страны.

Несмотря на то что в рамках Таможенного союза уже начали применяться общие таможенные пошлины, соответствующий формальный наднациональный орган начал свою деятельность только в январе 2010 г. Поскольку первоначальная структура таможенных тарифов ЕврАзЭС полностью соответствовала российской, предназначенной, прежде всего, для защиты российских производителей, страны-партнеры России вынуждены нести бремя издержек, связанных с переориентацией торговых потоков. Таким образом, несмотря на то что, пока Белоруссия и Казахстан получают от таможенного союза с Россией те или иные выгоды, исходя из которых они считают целесообразным свое пребывание в нем, у нас есть основания полагать, что со временем страны-партнеры будут ограничивать применение общих таможенных пошлин.

Несмотря на всю сложность переговоров об общих таможенных пошлинах в рамках Таможенного союза, его члены продолжают работу в двух очень важных областях, потенциально способных принести существенные торговые выгоды всем участникам. В частности, их усилия направлены на упрощение торговых формальностей и снижение высоты нетарифных барьеров (прежде всего, санитарных, фитосанитарных и технических барьеров, предъявляющих определенные требованиях к товарам). Кроме того, к 2012 г. они осуществили переход к единому экономическому пространству, заключив преференциальные соглашения относительно секторов услуг, а также движения капитала и рабочей силы. Значительным шагом в направлении сокращения



1028(см. огл. на стр.9)

торговых издержек стало упразднение странами — членами Таможенного союза с 1 июля 2011 г. таможенных постов, контролировавших товарные потоки, на границах друг с другом (несмотря на то что Казахстан в первое время отказывался от применения на переходной основе общих таможенных пошлин по примерно двумстам позициям). Согласно оценкам Й. Иенсена и Д. Тарра, получаемые Казахстаном выгоды от упрощения торговых формальностей и снижения высоты нетарифных барьеров могли превосходить по величине издержки переориентации торговли (Jensen and Tarr 2011). Однако выигрыш от снижения высоты нетарифных барьеров и сокращения торговых издержек носил более спекулятивный характер, чем издержки переориентации. Кроме того, члены Таможенного союза могли работать над взаимовыгодным решением имевшихся проблем независимо от вопроса об общих таможенных пошлинах и деятельности самой этой организации; вероятно, дальнейший прогресс в рассматриваемых областях зависит от того, какие обязательства относительно Таможенного союза примет на себя Российская Федерация.

## Вступление России в ВТО и поправка Джексона-Вэника

В соответствии с американской поправкой Джексона-Вэника власти США принимают решение о предоставлении России (и другим бывшим коммунистическим странам) РНБ в торговле на основе ежегодного обзора российской политики эмиграции. Данное обстоятельство являлось сильным раздражителем для России, но до вступления России в ВТО США не испытывали ни малейшего коммерческого давления, направленного на отмену этой поправки. Оно возникло после вступления России в ВТО со стороны американских экспортеров и инвесторов. Как и ожидалось, после присоединения России к ВТО поправка Джексона-Вэника была отменена в силу следующих обстоятельств.

В соответствии с требованиями ВТО все ее члены должны на постоянной основе пользоваться статусом РНБ, а поправка Джексона-Вэника противоре-



1029(см. огл. на стр.9)

чит этому правилу. После того как Россия стала членом ВТО, перед США стоял выбор из двух вариантов действий: (1) аннулирование поправки Джексона-Вэника; или (2) инициирование «принципа неприменения» ВТО. Последний предусматривал возможность, что страна — член ВТО отказывается от своих обязательств перед организацией в отношении государства, присоединившегося к ВТО. Применение этого принципа означало бы, что США отказываются от исполнения своих обязательств в рамках ВТО по отношению к России. Но принцип неприменения является взаимным. Так что у США не было бы никаких гарантий того, что Россия будет вести себя по отношению к американским экспортерам или инвесторам в соответствии со своими обязательствами перед ВТО.

На практике США отменили поправку Джексона-Вэника в отношении всех вступивших в ВТО стран за исключением одной. В случаях Албании, Болгарии, Камбоджи, Эстонии, Латвии и Литвы эта поправка была аннулирована еще до их присоединения к организации. В случаях Монголии, Армении, Грузии и Киргизии поправка Джексона-Вэника была снята только после их вступления, так что в отношении этих стран вступал в силу принцип неприменения, но через год-два он был отменен. (В отношении Грузии неприменение никогда не использовалось, так как поправка была снята вскоре после вступления этой страны в ВТО). Поправка Джексона-Вэника в отношении присоединившейся к ВТО страны действует только для Молдавии (более подробно см.: Cooper 2006).

В 2006 г. бывший руководитель Управления представителя США на торговых переговорах Роб Портмен, выступая в американском конгрессе, заявил, что США должны будут отменить поправку Джексона-Вэника в отношении России, Украины и Казахстана. Только в этом случае американские экспортеры и инвесторы смогут воспользоваться выгодами от обязательств, принятых этими странами перед ВТО. Для Украины эта поправка была аннулирована уже в 2006 г. Именно так и произошло практически сразу после вступления России в ВТО — в декабре 2012 года США отменили поправку в отношении России и Молдавии.



1030(см. огл. на стр.9)

## Прямые иностранные инвестиции

В течение первых десяти лет переходного периода приток ПИИ в Россию находился на очень низком уровне, по сравнению с восточноевропейскими странами и другими государствами БРИКС, куда входят Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка. Приблизительно в 2002–2003 гг. эта тенденция изменила свое направление на противоположное. По мере роста цен на нефть на мировом рынке, потоки ПИИ в Россию увеличились десятикратно и страна вошла в первую десятку государств по этому показателю. К 2006 г. по показателю притока ПИИ в расчете на душу населения Россия даже обогнала Китай (табл. 25.1). Определенную специфику имеет и динамика российских зарубежных ПИИ. Имеется в виду, что они являются более значительными по объему, чем в других развивающихся экономиках, и начали осуществляться еще в самом начале переходного периода.

Тем не менее низкая начальная база обусловила, что по такому показателю, как объем накопленных ПИИ Россия по-прежнему уступает некоторым важным странам из числа сравнимых с ней. В 2006 г. объем накопленных ПИИ, исчисленный как процентная доля в ВВП, составил 9,5%, в то время как в Китае этот показатель достигал 26%, а в Бразилии — 20%. России удалось лишь незначительно обогнать по этому показателю Индию (7,5%).

В секторальном составе привлеченных ПИИ преобладает добыча полезных ископаемых (49%), за которой следуют обрабатывающая промышленность (17%), а также недвижимость и деловые услуги (11%). В прошлом десятилетии основная часть прироста ПИИ направлялась главным образом в добычу нефти и природного газа, что привело к усилению их доминирующих позиций с точки зрения накопленных ПИИ. Географическое распределение потоков ПИИ отличается высокой концентрацией: в 2006 г. на Москву пришлось 38% общего их объема, на Сахалинскую область — 15% и на Московскую область — 10%.

Двумя важнейшими источниками притока ПИИ являются Кипр (около 35% в 2006 г.) и Нидерланды (пример-



1031(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 25.1.
Приток прямых иностранных инвестиций в Россию в 2000–2008 гг.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ПИИ, чистый приток (в млрд долл. США по текущему обменному курсу) | 2,7 | 2,7 | 3,4 | 7,9 | 15,4 | 12,8 | 29,7 | 55,1 | 72,8 |
| ПИИ, доля (%) в ВВП | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 1,8 | 2,6 | 1,6 | 2,9 | 4,2 | 4,5 |
| ПИИ, доля (%) в валовом накоплении капитала | 5,5 | 4,1 | 5,0 | 8,7 | 12,4 | 8,4 | 14,2 | 17,1 | 18,1 |

Источники: World Bank, World Development Indicators (2009); Центральный банк России.

но такая же доля). Роль первого объясняется инвестициями российских граждан, использующих Кипр как спокойную гавань для своих капиталов, а второго — особым положением страны в управлении заграничными трансакциями в топливном и газовом секторах (см. OECD 2008, 16). Следующим наиболее важным источником ПИИ является Германия, на которую в 2006 г. пришлось 4,4% общего притока. В первой половине 2009 г. поступление ПИИ в Россию сократилось наполовину, по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., а в список важнейших ее партнеров по ПИИ сегодня входит Китай.

В какой-то степени произошедшее за последние семь лет значительное увеличение направляемых в Россию потоков ПИИ объясняется установившейся в стране макроэкономической стабильностью, разумной налогово-бюджетной политикой, эффективным управлением внешним долгом и накоплением золотовалютных резервов. Косвенным образом привлечению потоков ПИИ могли способствовать реализуемые государством инфраструктурные проекты. Но важнейшим фактором увеличения объема ПИИ стало повышение цен на нефть, что привело к росту прибыльности инвестиций в нефтяной и газовый секторы.

Принятый в 1991 г. первый российский закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР» стал правовой осно-



1032(см. огл. на стр.9)

вой создания национального режима для иностранных инвесторов. Он был значительно улучшен после финансового кризиса 1998 г., когда был принят новый федеральный закон №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», вступивший в действие в июле 1999 г. В нем вводятся общепринятые юридические определения иностранных инвестиций и ПИИ, а также регламентируются такие вопросы, как приобретение иностранным инвестором по меньшей мере 10% уставного капитала коммерческой организации, инвестиции в основной капитал отделения иностранного юридического лица, созданного на территории Российской Федерации, и лизинг оборудования, таможенная стоимость которого составляет не менее 1 млн руб. В то же время содержащиеся в законе положения никак не затрагивают вопросы иностранных инвестиций ни в финансовом и страховом секторах, ни в неправительственных организациях. Основной акцент в этом варианте закона сделан на гарантии безопасности. Помимо подтверждения национального режима для иностранных инвестиций, закон предоставляет гарантии компенсаций в случае национализации и приобретения собственности организации с иностранным участием, а также неблагоприятных для нее изменений в российском законодательстве. «Дедушкина оговорка» распространяется на коммерческие организации с иностранными инвестициями, когда их доля в уставном капитале превышает 25%, а также на коммерческие организации с иностранным капиталом, участвующие в осуществлении приоритетных инвестиционных проектов, независимо от его доли в уставном капитале. Приоритетные инвестиционные проекты, в свою очередь, определяются как одобренные правительством России. Кроме того, должны исполняться два условия: либо для осуществления проекта были привлечены иностранные инвестиции, совокупный объем которых превышает 1 млрд руб., либо минимальная доля иностранцев в уставном капитале коммерческой организации превышает 100 млн руб.

В целом закон предоставляет правительству Российской Федерации широкие полномочия в сфере иностранных инвестиций. Оно контролирует и дает разрешения. Оно устанавливает критерии для оценки изменений,



1033(см. огл. на стр.9)

с которыми сталкиваются иностранные инвесторы. Оно же регистрирует и контролирует осуществление приоритетных инвестиционных проектов. Наконец, правительство предоставляет иностранным инвесторам гарантии и стимулы, а также оказывает поддержку при осуществлении инвестиционных проектов посредством бюджетного и внебюджетного финансирования.

Крупный расширяющийся внутренний рынок России может показаться иностранным инвесторам весьма привлекательной целью. Но они должны помнить о целом ряде очевидных рисков, ассоциирующихся с российской экономикой. Прежде всего следует упомянуть о высокой доле объема производства и экспорта, которые приходятся на энергетические сектора. Поскольку экономика в целом в значительной степени зависит от выпуска нескольких видов сырьевых товаров, цены на которые могут изменяться в широком диапазоне, инвестиции в экономику являются достаточно рискованными. Для того чтобы компенсировать риски, инвесторы должны получать более высокие доходы. Данное условие может привести к сокращению притока ПИИ. Чтобы противодействовать потенциальным рискам макроэкономической нестабильности, обусловленной волатильностью цен на нефть, правительство учредило еще в 2001 г. Стабилизационный фонд Российской Федерации.

Еще одним препятствием на пути потоков ПИИ стали произошедшее в последнее десятилетие усиление контроля государства над экономикой и проблемы, связанные с медленным осуществлением регуляторной и административной реформ. Усиление государственного контроля над экономикой началось еще во время первого срока пребывания В. В. Путина на посту президента России. Постепенно его стремление к тому, чтобы российское государства играло доминирующую роль в ключевых секторах экономики, включая контроль над присутствовавшими в них иностранными инвесторами, становилось все более очевидным. Ключевую роль в решении этой задачи сыграло подписание В. В. Путиным в мае 2008 г. (в конце второго срока пребывания у власти) закона о стратегических секторах экономики. Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стра-



1034(см. огл. на стр.9)

тегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» определяет условия, в соответствии с которыми иностранные инвестиции могут осуществляться в 42 стратегических секторах. Согласно закону прежде чем иностранный инвестор попытается установить контроль над любым хозяйствующим субъектом, принадлежащим к этим отраслям, он должен получить предварительное разрешение. Перечисленные в законе отрасли могут быть отнесены к нескольким основным категориям: военная сфера и оборонная промышленность, атомная промышленность, сектора, связанные с освоением космоса и авиационной промышленостью, разведка и разработка месторождений полезных ископаемых, а также рыболовство. Кроме того, в перечень вошли отрасли, на которые распространяется закон об естественных монополиях, крупные телекоммуникационные и телерадиовещательные компании и предприятия полиграфической промышленности.

Первое очевидное замечание в адрес этого закона состоит в том, что он основывается на очень широкой и не вполне экономической трактовке статуса стратегического сектора. В других странах многие из перечисленных в российском законе отраслей не рассматриваются как имеющие стратегическое значение. Поскольку в законе упоминаются такие сектора услуг, как телекоммуникационный, телерадиовещательный и полиграфический, российское государство получает возможность контролировать важнейшие средства массовой информации. Включение же в него отраслей, на которые распространяется закон «О естественных монополиях»[14] направлено на расширение контроля государства над российской экономикой.

В законе исчерпывающим образом перечислены все процедуры, предваряющие получение предварительного разрешения на осуществление иностранных инвестиций. Он предусматривает довольно длительный период (от 4 до 7 месяцев), в течение которого официальные лица должны принять решение о согласии

14. К этим отраслям относятся трубопроводы, предназначенные для транспортировки нефти, нефтепродуктов или природного газа, электростанции, железнодорожный транспорт, морские и речные порты и аэропорты.



1035(см. огл. на стр.9)

или отклонении предложения, как представляющего угрозу национальной безопасности. В этом отношении российский закон отличается от законодательства многих стран — членов ОЭСР (OECD 2008, 27).

Однако, по мнению некоторых экспертов, закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» может сыграть положительную роль, способствуя привлечению ПИИ в экономику, поскольку в нем четко и ясно определяются условия, которые должен принять во внимание инвестор, планирующий хозяйственные трансакции (Gati 2008, 22). Тем не менее, расширяя ограничения на слишком большое количество секторов и предоставляя должностным лицам возможность в течение длительного времени рассматривать поступившее предложение (время покажет, будет ли иностранное инвестиционное сообщество рассматривать предварительные разрешения как *ad hoc*), закон может стать довольно значительным препятствием на пути устремленного в Россию потока ПИИ.

Еще одно потенциально отрицательное воздействие рассматриваемого нами закона состоит в том, что он устанавливает избыточный контроль над разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. В период высокой неопределенности относительно цен на нефть и природный газ компании довольно часто практикуют распределение рисков, возникающих при осуществлении крупных инвестиций в энергетическую сферу. Ограничение доли иностранцев в этих инвестициях означает повышение рисков для российской экономики.

Значительное расширение роли российского государства в экономике происходило во многом благодаря созданию государственных стратегических корпораций в сфере энергетики, в авиационной и судостроительной промышленности, автомобилестроении, лесном хозяйстве и банковском секторе. При создании государственных компаний в них включались многие давно существующие на рынке предприятия, и сегодня они во многих случаях занимают доминирующие позиции в своих секторах; эти предприятия могут полу-



1036(см. огл. на стр.9)

чать доступ к бюджетной поддержке (аналогичную точку зрения см. в: Gati 2008, 17).

На многих из этих рынков частные фирмы могут неизбежно столкнуться с трудностями, конкурируя с государственными предприятиями. Субсидирование последних означает снижение уровня конкуренции на многих внутренних рынках, следствием чего становится падение эффективности, повышение цен и более низкое качество поставляемой на внутренний рынок продукции.

Следуя опыту Китайской Народной Республики, правительство Российской Федерации в 1994 г. учредило Консультативный совет по иностранным инвестициям в России (КСИИ, см.: http://www.fiac.ru). В настоящее время в нем состоят 42 члена, среди которых крупнейшие многонациональные корпорации и организации. Деятельность КСИИ направлена на либерализацию режимов внешней торговли и инвестиций, и он регулярно проводит обследования, призванные установить преимущества и препятствия, которые получают и с которыми сталкиваются в России иностранные инвесторы. В соответствии с результатами такого обследования, проведенного в 2005 г., основными преимуществами России являются крупные размеры экономики, устойчивые темпы роста и высококвалифицированная рабочая сила. Гораздо реже иностранные инвесторы упоминают в числе позитивных факторов капиталовложений в российскую экономику налоговый режим и административные барьеры.

Отвечая на вопрос о том, с какими препятствиями для своей деятельности они сталкиваются в России, более 80% респондентов назвали административные барьеры, а более 75% — коррупцию, неадекватные и непоследовательные законодательство, а также правоприменение.

В ответ на просьбу сравнить эффективность деятельности государства по привлечению иностранных инвестиций в Бразилии, России, Индии и Китае, 134 руководителя крупных многонациональных компаний отнесли правительство РФ к наименее эффективным (рис. 25.1). Неудивительно, что в проведенном в 2008 г. обследовании в числе основных приоритетов российского правительства руководители иностранных компаний назвали совершенствование правовой системы и правоприменения, а также борьбу с коррупцией.



1037(см. огл. на стр.9)

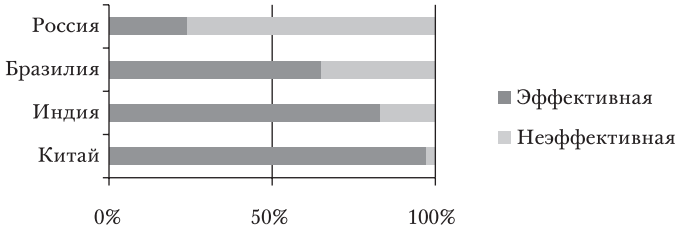



РИС. 25.1. Деятельность правительства России по привлечению ПИИ едва ли можно назвать эффективной

Источник: Опрос иностранных инвесторов, проведенный КСИИ в 2005 г. (134 респондента).

В течение 2010–2012 гг. произошли значительные перемены в публичной позиции правительства России. Оно стало активно выступать за модернизацию экономики, рассматривая ПИИ как основное средство достижения этой цели. В то же время усиление государственного контроля над производственными активами, ограничения на ПИИ во многих областях и растущее использование импортозамещающей индустриализации — все это препятствует решению поставленной задачи. Эти тенденции указывают, что в нынешнем правительстве существуют внутренние конфликты по поводу экономической политики в общем и политики в отношении ПИИ в частности.

Для того чтобы повысить привлекательность России как места назначения ПИИ, правительство страны должно проделать значительную работу по ряду важных направлений. Во-первых, необходимо совершенствовать внутренние институты, чтобы сделать Россию благоприятным местом для ведения бизнеса. В рейтингах обследования «Ведение бизнеса» и «Обследования предприятий» Всемирного банка страна почти по всем измерениям занимает места ниже средних значений[15]. В 2009 г. 50% участвовавших в одном из обследований фирм назвали в качестве важнейшего препятствия

15. Данные обследований в рамках проекта «Ведение бизнеса» доступны в Интернете по адресу: http://www.doingbusiness.org; данные по «Обследованиям предприятий» Всемирного банка см. по адресу: http://www.enterprisesurveys.org/CountryProfiles/.



1038(см. огл. на стр.9)

на пути своего развития коррупцию. Для того чтобы изменить эту тенденцию, российскому правительству необходимо будет приложить огромные усилия. Помимо прочего они должны включить в себя законодательную и судебную реформы.

Во-вторых, необходимо осуществить важные шаги, направленные на превращение России в благоприятное место с точки зрения расположения определенных частей производственных процессов. В наши дни потоки ПИИ во все большей степени направляются в отдельные части вертикальных международных цепочек производства. Для того чтобы встроиться в такие цепочки, необходимо соответствовать в высшей степени специфическим требованиям, предъявляемым не только к деловому климату страны, но и к внешнеторговым формальностям, а также прозрачности государственных границ. В этом отношении Россия значительно отстает от стран, конкурирующих с нею за привлечение ПИИ. В соответствии с индексом эффективности международной логистики Всемирного банка она занимает 99-е место из 150-ти стран[16]. Наибольшую тревогу вызывает ситуация с таможенным контролем — по этому направлению Россия находится всего лишь на 137-м месте из 150 государств мира. К сожалению, таможенная реформа не относится к числу приоритетных мер, направленных на модернизацию экономики, перечисленных президентом России Д. А. Медведевым в его ежегодном послании к Федеральному собранию от 12 ноября 2009 г.

## Улучшение таможенной деятельности: плоский таможенный тариф и предотгрузочная инспекция

Исходя из проблем с деятельностью таможенных органов в России некоторые специалисты предлагают унифицировать тарифы и уделить пристальное внимание

16. Данные об индексе эффективности логистики Всемирного банка доступны в Интернете по адресу http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp. Результаты этого обследования за 2007 г. содержатся в издании Всемирного банка (World Bank 2007).



1039(см. огл. на стр.9)

услугам по предотгрузочной проверке. Мы считаем, что унификация тарифов принесла бы огромную пользу, в то время как предотгрузочные инспекции, вероятнее всего, — лишь незначительные выгоды.

По предложению Министерства торговли России Дэвид Тарр проанализировал преимущества и недостатки введения в России плоского таможенного тарифа (Tarr 1999)[17]. Тарр убежден, что различные доводы против введения плоского таможенного тарифа являются плохо обоснованными (Tarr 1999, 2002). Имеется в виду, что аргументы о том, что разнообразие тарифов соответствовало бы интересам стратегической внешнеторговой политики, или оптимизации объема таможенных пошлин, или оптимальному регулированию импорта, или могло бы использоваться веский довод на переговорах с ВТО, или способствовало бы оптимизации платежного баланса являются малоубедительными. С другой стороны, введение единого таможенного тарифа позволило бы добиться ограничения стимулов к контрабанде и различным махинациям благодаря избавлению от самых высоких пошлин на ввоз, а также стимулам к неправильной классификации импортируемых товаров на таможне. Но важнейшим преимуществом унифицированного таможенного тарифа является политико-экономический стимул. Как показал опыт Чили, введение плоского таможенного тарифа приводит к ликвидации выгод, которые получали отдельные сектора экономики от высокого тарифа в своей отрасли и исчезновению стимула для лоббирования промышленниками более высоких пошлин. В случае введения плоского таможенного тарифа можно ожидать, что Россия будет двигаться к либеральному таможенному режиму.

Введение унифицированного тарифа означает также исчезновение стимула к махинациям с классификацией ввозимых товаров, но остается проблема фальсификации стоимости импорта, что открывает должностным лицам таможни возможность получения взяток. Для решения этой проблемы (а также некоторых других) может быть использована предотгрузочная инспекция (ПОИ). Но нужно иметь в виду, что внедрение ПОИ не приво-

17. Идеи автора получили дальнейшее развитие в другойего работе (Tarr 2002).



1040(см. огл. на стр.9)

дит к впечатляющему росту денежных поступлений. Учреждение ПОИ предполагает передачу иностранной частной фирме права на оценку импортируемой продукции и исполнение некоторых других функций. Как правило, объем платежей за оказываемые ею услуги составляет 1% от стоимости партии ввозимого товара. Деятельность ПОИ должна привести к некоторому увеличению таможенных доходов; одновременно фирмы-импортеры недовольны тем, что им приходится нести дополнительные расходы, связанные с оплатой услуг ПОИ, в то время как проверка грузов на таможне остается обязательной. Данная практика ведет к росту издержек на доставку товаров и дальнейшему размыванию выгод для страны-импортера. Решающее значение имеет то обстоятельство, что ПОИ никак не влияет на ее способность эффективно осуществлять таможенный режим (включая таможенную оценку стоимости импорта), что, собственно, и является реальной долгосрочной целью.

## Значение вступления России в ВТО для страны и мирового сообщества

Мы весьма скептически относимся к утверждениям о том, что вступление России в ВТО принесет с собой значительные выгоды для мирового торгового сообщества. Анализ многорегиональных моделей внешней торговли показал, что самое важное значение либерализация имеет для самой страны — участницы торговли. Это означает, что более всего выигрывают государства, принявшие на себя высокие обязательства в процессе многосторонних переговоров. Те, кто не принимает на себя обязательств, не могут рассчитывать на сколько-нибудь значительные выгоды от либерализации в других странах. Об этом же свидетельствуют многочисленные оценки итогов Уругвайского раунда (Martin and Winters 1996; Harrison, Rutherford, and Tarr 1997). Г. Харрисон, Т. Резерфорд и Д. Тарр получили аналогичный результат с использованием многорегиональных торговых моделей региональных соглашений (Harrison, Rutherford, and Tarr 2002, 2004). Т. Резерфорд, Д. Тарр и А. Шепотило показали, что Россия получит значитель-



1041(см. огл. на стр.9)

но более крупные выгоды от собственной либерализации в процессе вступления в ВТО, чем от либерализации в остальном мире (Rutherford, Tarr, and Shepotylo 2005) — например, в результате успешного завершения переговоров в рамках Дохийского раунда. Используя хорошо известный компьютерный акроним, Алан Уинтерс обобщил эти научные результаты в сокращении «WYDIWYG — what you do is what you get», или «каждой стране по ее труду». Суть дела заключается в следующем. Да, значение России для мировых рынков возрастает. Да, некоторые западные фирмы найдут прибыльными для себя продажи или инвестиции в России. Но нет, у нас нет оснований утверждать, что США или остальной мир получит значительный выигрыш от вступления Российской Федерации в ВТО.

Мы полагаем, что США и остальной мир были бы рады партнерскому участию России в решении различных международных проблем. Они были бы рады видеть Россию в рядах ВТО, торгующей по одним и тем же правилам, что и все остальные страны, видеть ее частью этого процесса. Но в данном случае мы имеем дело скорее с геополитическим, чем с экономическим фактором.

## Переломный момент во внешней торговле и политике ПИИ России

### Вступление в ВТО: уникальная историческая возможность для осуществления реформ

Мы привели оценки, которые позволяют предположить, что вступление в ВТО принесет России крупные выгоды, обусловленные тем, что правительство страны приняло на себя высокие обязательства по либерализации. Некоторые могут заметить, что если источником практически всех выигрышей является либерализация, осуществляемая правительством страны, то стоит ли ему проходить через длительный, болезненный, вызывающий острые споры процесс вступления в ВТО, если государство способно самостоятельно осуществить либерализацию и достичь в одностороннем порядке практически всех выгод, связанных со вступлением? Тем не менее



1042(см. огл. на стр.9)

мы считаем, что для России вступление в ВТО является уникальной исторической возможностью резко продвинуться в направлении перехода к модели экономического развития в рамках открытой экономики. Если Россия продолжит вести хозяйственную деятельность, как это было заведено раньше, то правительство будет подвергаться лоббистскому давлению различных групп, стремящихся защитить интересы своих собственных секторов экономики и не допустить в них либерализации, в то время как те, кто выигрывает от либерализации, разобщены. К тому же в связи с проблемой «безбилетника», они во многих случаях даже не пытаются отстаивать свои интересы. Одностороннее лоббирование в этих условиях будет приводить к избыточной защите и неэффективности экономики в целом.

Вступление в ВТО предполагает участие в переговорах относительно уровня защиты собственной экономики представителей иностранного бизнеса и правительств зарубежных стран. Вступление в ВТО требует участия в этом процессе политиков самого высокого уровня, которые будут «подгонять» медлящие с либерализацией министерства и сектора экономики. Более того, обязательства перед ВТО «фиксируют» реформу таким образом, что в том случае, если в будущем к власти в стране придет правительство, не стремящееся к преобразованиям, оно не способно будет развернуть процесс в обратную сторону.

## Как достичь диверсификации экономики: переломный момент во внешней торговле и политике ПИИ России

На протяжении первого десятилетия XXI в. Россия могла похвастаться очень высоким положительным сальдо торгового баланса. Начиная с 2005 г. общий его объем ежегодно превышал 100 млрд долл., и в некоторые годы Россия занимала по этому показателю первое место в мире. Несмотря на столь значительный излишек, получаемый во внешней торговле, объем которого начиная с 2005 г. варьировался в диапазоне 9–14% ВВП (табл. 25.2), в России возникла немалая озабоченность зависимостью производственной структуры и экспор-



1043(см. огл. на стр.9)

та от вывоза полезных ископаемых (преимущественно энергоносителей), поскольку в 2007 г. последний достиг 65% от общего объема экспорта. В ответ Российская Федерация в целях диверсификации экономики или исходя из своих политических интересов все чаще прибегает к импортозамещающей индустриализации и использует различные инструменты промышленной политики. Они включают в себя:

- очень высокие экспортные пошлины на круглый лес с целью развития собственной деревообрабатывающей промышленности;
- повышение таможенных пошлин на импортируемую продукцию, произведенную в пищевой, легкой и автомобильной промышленности;
- использование санитарных и фитосанитарных мер, направленных на защиту от импорта мясной продукции из США и молочной продукции с Украины, а также применение их в качестве средства политического воздействия на Грузию, Молдавию (короткое время) и, возможно, Белоруссию в июне 2009 г.;
- увеличение субсидий на производство сельскохозяйственной продукции;
- ограничение иностранных инвестиций в российскую экономику в соответствии с принятым в 2008 г. законом об иностранных инвестициях в стратегические сектора;
- создание совета по маркетингу зерновых культур, цели которого отнюдь не ясны;
- предъявление иностранным инвесторам в автомобилестроении требований относительно локализации производства и объема выпуска, что рассматривается внешнеторговыми партнерами России как нарушение правил ВТО относительно связанных с торговлей инвестиционных мер (при вступлении в ВТО Россия взяла на себя обязательство отказаться от этих ограничений до 1 июля 2018 г.);
- ограничения на экспорт металлического лома;
- согласно докладу Европейской комиссии, в ответ на финансовый кризис Россия одной из первых ввела меры, направленные на ограничение внешней торговли (European Commission 2009).



1044(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 25.2.
Торговый баланс Российской Федерации в 2000–2008 гг.
(по текущим обменным курсам, в млрд долл. США)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Экспорт | 114,6 | 112,7 | 120,9 | 152,1 | 203,8 | 268,8 | 334,6 | 393,8 | 522,9 |
| Импорт | 61,1 | 73 | 84,5 | 103,2 | 130,7 | 164,2 | 209 | 282,5 | 368,2 |
| Торговый баланс | 53,5 | 39,7 | 36,4 | 48,9 | 73,1 | 104,6 | 125,6 | 111,3 | 154,7 |
| Торговый баланс как доля в ВВП (%) | 20,6 | 12,9 | 10,5 | 11,3 | 12,4 | 13,7 | 12,7 | 8,6 | 9,6 |

Источники: Росстат, Всемирный банк, World Development Indicators (2009).

Многие из этих действий российского правительства подпадают под ограничения, накладываемые правилами ВТО или обязательствами страны, взятыми в процессе вступления. Поэтому российское руководство может стремиться к более активному использованию промышленной политики и импортозамещающей индустриализации, рассматривая в настоящее время правила ВТО как контрпродуктивные с точки зрения развития страны[18].

Стремление руководства России к диверсификация экономики заслуживает всяческого уважения. В то же время, как подчеркивают С. М. Гуриев и О. А. Цывинский, основным условием достижения этой цели является осуществление институциональной реформы, направленной на улучшение климата ведения хозяйственной деятельности (Guriev and Tsyvinski 2010; Гуриев и Цывинский 2011). Пока что Россия получает «плохие и средние оценки» за институциональное развитие. Например, по индексу ведения бизнеса за 2010 г. она занимает 123-е место из 183 стран мира (World Bank 2010a), по индексу эффективности международной логистики за 2010 г. — 94-е место из 155 стран (World Bank 2010b) и по индексу восприятия коррупции *Transparency Inter-*

18. А. Ослунд выдвинул ряд предложений, направленных на усиление политической воли российского руководства к вступлению в ВТО (Åslund 2007).



1045(см. огл. на стр.9)

*national* — 154-е место из 178 стран. За последние три года ситуация сдвинулась с места и Россия значительно продвинулась по рейтингу Ведения бизнеса, заняв 92-ю позицию в общем зачете в 2014 г. Но о заявленной президентом цели — занять 20-е место к 2020 г. все еще далеко. Результаты же малых и средних предприятий в решающей степени зависят от институциональной среды ведения хозяйственной деятельности. Невероятно быстрое улучшение позиций, которого добилась за последние 8 лет Грузия (сегодня она занимает 11-е место в мире по простоте и легкости ведения хозяйственной деятельности) свидетельствует о возможности очень быстрого прогресса в улучшении институциональной среды. Для достижения этой цели необходимо осуществление согласованных усилий начиная с самых высших уровней руководства страны.

## Библиография

Гуриев, Сергей и Олег Цывинский. 2011. «Задачи посткризисной российской экономики», в: *Россия после кризиса*, ред. Сергей Гуриев, Эндрю Качинс, Андерс Ослунд. М.: Юнайтед Пресс. С. 29–70.

Ades, Alberto, and Rafael di Tella. 1999. "Rents, Competition and Corruption", *American Economic Review* 89: 982–993.

Åslund, Anders. 2007. "Russia's Policy on Accession to the World Trade Organization", *Eurasian Economics and Geography* 48: 289–305.

Cooper, William H. 2006. "The Jackson-Vanik Amendment and Candidate Countries for WTO Accession: Issues for Congress", Congressional Research Service Reports; http://congressionalresearch.com (December 15, 2011).

Dollar, David, and Aart Kraay. 2003. "Institutions, Trade and Growth", *Journal of Monetary Economics* 50: 133–162.

European Commission. 2009. "Fifth Report on Potentially Trade Restrictive Measures in the Context of the Global Economic Crisis for the 133 Committee", European Commission, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc_145270.pdf (December 15, 2011).

Frankel, Jeffrey A., and David Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review* 89: 379–399.

Freund, Caroline, and Bineswaree Bolaky. 2008. "Trade, Regulations and Income", *Journal of Development Economics* 87: 309–321.

Gati, Toby T. 2008. "Russia's New Law on Foreign Investment in Strategic Sectors and the Role of State Corporations in the Russian Economy", U. S.-Russia Business Council, https://www.usrbc.



1046(см. огл. на стр.9)

org/pics/File/Member%20Contributions/legal/Foreign_InvestmentInStrategicSectors.pdf (December 15, 2011.).

Guriev, Sergey, and Aleh Tsyvinski. 2010. "Challenges Facing the Russian Economy After the Crisis". In *Russia after the Global Economic Crisis*, ed. Anders Åslund, Sergei Guriev, and Andrew Kutchins. Washington, DC: Peterson Institute of International Economics, 9–38.

Harrison, Glenn, Thomas Rutherford, and David G. Tarr. 1997. "Quantifying the Uruguay Round", *Economic Journal* 107: 1405–1430.

Harrison, Glenn, Thomas Rutherford, and David G. Tarr. 2002. "Trade Policy Options for Chile: The Importance of Market Access", *World Bank Economic Review* 16: 49–79.

Harrison, Glenn, Thomas Rutherford, and David G. Tarr. 2004. "Trade Policy and Poverty Reduction in Brazil", *World Bank Economic Review* 18: 289–317.

Jensen, Jesper, Thomas Rutherford, and David Tarr. 2006. "Telecommunications Reform within Russia's Accession to the WTO", *Eastern European Economics* 44: 25–58.

Jensen, Jesper, Thomas Rutherford, and David Tarr. 2007. "The Impact of Liberalizing Barriers to Foreign Direct Investment in Services: The Case of Russian Accession to the World Trade Organization", Review of Development Economics 11: 482–506.

Jensen, Jesper, and David G. Tarr. 2011. "Assessment of the Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan", Report No. 65977-KZ, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region.

Martin, Will, and L. Alan Winters, eds. 1996. *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Michalopoulos, Constantine, and David G. Tarr. 1992. *Trade and Payments Arrangements for States of the Former* USSR (Studies of Economies in Transition, No. 2. Washington, DC: World Bank.

Michalopoulos, Constantine, and David G. Tarr, eds. 1994. *Trade in the New Independent States* (Studies of Economies in Transformation, No. 13). Washington, DC: World Bank.

Michalopoulos, Constantine, and David G. Tarr, eds. 1996. *Trade Performance and Policy in the New Independent States* (Directions in Development). Washington, DC: World Bank.

Michalopoulos, Constantine, and David G. Tarr. 1997a. "The Economics of Customs Unions in the Commonwealth of Independent States", *Post-Soviet Geography and Economics* 38: 125–143.

Michalopoulos, Constantine, and David G. Tarr. 1997b. "The Economics of Customs Unions in the Commonwealth of Independent States", World Bank Policy and Research Working Paper No. 1786, http://econ.worldbank.org (December 15, 2011).

OECD. 2008. OECD Investment Policy Reviews Russian Federation, 2008: Strengthening the Policy Framework for Investment. Paris: OECD, August 20, http://www.sourceoecd.org/transitioneconomies/9789264045972.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity* 26: 1–117.



1047(см. огл. на стр.9)

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth* 9: 131–165.

Rutherford, Thomas, and David G. Tarr. 2002. "Trade Liberalization, Product Variety and Growth in a Small Open Economy: A Quantitative Assessment", *Journal of International Economics* 56: 247–272.

Rutherford, Thomas, and David G. Tarr. 2008. "Poverty Effects of Russia's WTO Accession: Modeling Real Households and Endogenous Productivity Effects", *Journal of International Economics* 75: 131–150.

Rutherford, Thomas, and David G. Tarr. 2010. "Regional Impacts of Russia's Accession to the WTO", *Review of International Economics* 18: 30–46.

Rutherford, Thomas, and David G. Tarr. 2012. "Services Liberalisation in the Regions of Russia under WTO Accession: Regional Household and Poverty Effects", *International Journal of Services and Economic Management* 17(2-4): 181–204.

Rutherford, Thomas, David G. Tarr, and Oleksandr Shepotylo. 2005. "The Impact on Russia of WTO Accession and The Doha Agenda: The Importance of Liberalization of Barriers against Foreign Direct Investment in Services for Growth and Poverty Reduction." In *Poverty and the* WTO*: Impacts of the Doha Development Agenda*, ed. Thomas Hertel and L. Alan Winters. New York : Palgrave Macmillan and the World Bank , 467–496.

Shepotylo, Oleksandr, and David G. Tarr. 2008. "Specific Tariffs, Tariff Simplification and the Structure of Import Tariffs in Russia: 2001–2005", *Eastern European Economics* 46: 49–58.

Tarr, David G. 1993. "How Moving to World Prices Affects the Terms of Trade in 15 Countries of the Former Soviet Union", World Bank Policy Research Working Paper No. 1074.

Tarr, David G. 1994. "The Terms-of-Trade Effects of Moving to World Prices on Countries in the Former Soviet Union", *Journal of Comparative Economics* 18: 1–24.

Tarr, David G. 1999. "Design of Tariff Policy for Russia". In *Russian Trade Policy Reform for* WTO *Accession* (World Bank Discussion Paper No. 401), ed. Harry G. Broadman. Washington, DC: World Bank, 7–30.

Tarr, David G. 2002. "Arguments for and Against Uniform Tariffs". In *Development, Trade and the* WTO*: A Handbook*, ed. Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. Washington, DC: World Bank , 526–534.

Tarr, David G. 2007. "Russian Accession to the WTO: An Assessment", *Eurasian Geography and Economics* 48: 306–319.

Tarr, David G., and Peter Thomson. 2005. "The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas", *World Economy* 27: 1173–1194.

U. S. Trade Representative. 2006. "Fact Sheets on the Russia-United States Bilateral Agreement on Russian WTO Accession", U. S. Trade Representative, http://www.ustr.gov/trade-agreements/wto-multilateral-affairs/wto-accessions/russian-federation (December 15, 2011).



1048(см. огл. на стр.9)

Wacziarg, Romain, and Karen Horn Welch. 2008. "Trade Liberalization and Growth: New Evidence", *World Bank Economic Review* 22: 187–231.
World Bank. 2007. "Logistic Performance Index 2007", World Bank, http://web.worldbank.org (December 15, 2011).
World Bank. "Doing Business 2010", World Bank, http://www.doingbusiness.org/ (December 15, 2011).
World Bank. "Enterprise Surveys 2009", World Bank, http://www.enterprisesurveys.org (December 15, 2011).
World Trade Organization. 1996. "The Agreement on Agriculture", World Trade Organization, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#aAgreement (December 15, 2011).
World Trade Organization. 2005. "Technical Note on the Accession Process, Note by the Secretariat WT/ACC/10/Rev.3", World Trade Organization, http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm (December 15, 2011).



1049(см. огл. на стр.9)

1050(см. огл. на стр.9)

# Часть V
## *Регионы*



1051(см. огл. на стр.9)

1052(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 26. Экономическая география России

АНДРЕЙ МАРКЕВИЧ
И ТАТЬЯНА МИХАЙЛОВА

Данная глава посвящена вопросам развития экономической географии России с момента формирования в стране централизованного государства и по сей день. Мы анализируем экономическую, географическую и историческую литературу по этой теме и обсуждаем факторы, влияющие на распределение населения и экономической деятельности по территории России. Мы выделяем три таких фактора. Первый фактор — физическая география: положение, климат, размеры и другие особенности территориального устройства страны. Второй фактор — государственная политика в сфере регионального развития, ставшая результатом взаимодействия двух составляющих: стремления к освоению отдаленных территорий и необходимостью нести связанные с этим расходы. Третий фактор — национальная история России и обстоятельства регионального развития в прошлом.

По своим климатическим особенностям, размерам и местоположению Россия — уникальное место. Занимая 11,5% земной суши, она является крупнейшей страной мира. При этом большая часть ее огромной территории практически необитаема. 65% площади России находится в зоне вечной или спорадической мерзлоты. В Москве средняя температура января составляет минус 10°С[1], а на большей части территории России (свыше 90%) она еще ниже (см. рис. 26.1). Другой проблемой России является слабая доступность территории. В се-

1. Москва — третья из самых холодных столиц в мире, после Улан-Батора (Монголия) и Астаны (Казахстан).



1053(см. огл. на стр.9)

РИС. 26.1 Природные ресурсы, климат и качество земель в бывшем Советском Союзе:

Источник: Классификация почвы взята из материалов: Inherent Land Quality Assessment project, USDA, Natural Resources Conservation Center. Области представлены схематически

РИС. 26.2 Плотность населения в Российской Федерации, 2000 г.

Источник: Данные проекта: Gridded Population of the World, Columbia University, 2005. Разрешение: 2.5' × 2.5'.



1054(см. огл. на стр.9)

верной части Евразии большинство рек течет с юга на север. Поскольку в России отсутствуют дешевые водные пути между Европой и Азией, практически единственным доступным средством коммуникации стал дорогостоящий наземный транспорт. Большая часть территории России пребывает во власти холодной погоды; эти земли отдалены не только от мировых торговых рынков, но и от основных населенных областей самой России.

Особенности физической географии России представляют естественные ограничения при распределении экономической деятельности по ее территории. Учитывая климатические и географические сложности, не стоит удивляться, что население сосредоточено в регионах с относительно благоприятными природными условиями. На рис. 26.2 отражена плотность населения страны. Большая часть российского населения проживает в западной части страны, а также на узкой полосе вдоль южной границы к востоку от Уральских гор, т.е. на площади, составляющей менее 20% всей территории страны. Однако даже там плотность населения оказывается низкой по международным меркам. Это — необычное сочетание: население России достаточно сконцентрировано относительно ее огромной территории, но, по сравнению с другими странами, население России рассредоточено. Такое рассредоточение населения и экономической деятельности по территории является одной из ключевых особенностей экономической географии России.

Физическая география является также важным фактором пространственной эволюции российской экономики. Главную ценность российского «фронтира» — Сибири и Дальнего Востока — составляют природные ресурсы. Необходимость их освоения всегда была важным фактором, определявшим государственную политику и диктовавшим пространственное расширение Российской империи. На рис. 26.1 показано расположение основных природных ресурсов и январских изотерм на территории бывшего Советского Союза. Очевидно, что большая часть его ценных ресурсов — ископаемого топлива, алмазов, богатых месторождений цветных металлов, а также древесины и мехов (имевших большое



1055(см. огл. на стр.9)

значение в имперский и более ранние периоды) — находятся в регионах с неблагоприятными природными условиями, вдали от больших городов и основных путей сообщения.

Эксплуатация этих ресурсов — дело дорогостоящее. Во все времена государство (будь то Российская империя, Советский Союз или современная Российская Федерация) сталкивалось с одной и той же дилеммой. С одной стороны, желание извлечь выгоду из этой огромной территории; с другой — большие экономические издержки освоения столь враждебной человеку природной среды.

На протяжении веков проблема соотнесения затрат и выгод, связанных с развитием удаленных территорий, решалась и решается по-разному. Общей чертой была опора почти исключительно на государство в принятии решений по распределению ресурсов, а рыночные механизмы работали с серьезными ограничениями. На протяжении большей части истории Российская империя стремилась утвердить военное присутствие на территориях востока и юго-востока. Советский Союз переселял большие массы населения в Сибирь и на Дальний Восток, реализуя там свои масштабные инвестиционные программы. Наследие обоих подходов сказалось на нынешней экономической географии России. Ниже мы приводим анализ этого наследия и рассматриваем, в общем плане, вопрос о том, как физическая география, история и политика влияют на пространственную структуру российской экономики, в его трактовке географами, историками и экономистами.

Глава построена следующим образом. Следующий раздел описывает изменение плотности населения и эволюцию миграционной политики в Российской империи. Затем мы обсуждаем советскую промышленную политику и ее влияние на распределение экономической деятельности по регионам. В последующем разделе рассматривается история городов и урбанизации. Мы проанализируем фактические данные об изменениях в пространственной структуре российской экономики, о миграционных потоках и о неравенстве регионов после распада Советского Союза. В заключительном разделе приводятся наши основные выводы.



1056(см. огл. на стр.9)

## Историческая география населения России

Главной особенностью пространственной эволюции России является то, что она всегда была государством, «расширяющимся» на неосвоенные территории, и его история — это, в первую очередь, история территориальной экспансии. Начиная с XVI в., и до самого конца XIX столетия Российская империя присоединяла к себе новые территории. Крупнейшие территориальные приобретения были сделаны Россией к востоку и югу от Москвы, ее исторического центра. Изменения в пространственном распределении населения следовали тому же юго-восточному вектору.

### Обзор истории движения населения

К началу XVI в., объединив почти все русские земли, Московское княжество укрепило свое главенство в качестве нового центра страны. В те времена русские занимали лишь северо-западную часть современной территории страны, к северу от Оки и к западу от Уральских гор. В 1550 г. общая численность населения страны не превышала 6,5 млн, а его плотность была крайне низкой (см. Moon, 1997), лишь около 2,3 человек на квадратный километр. Бедный состав почв и неразвитость приемов ведения сельского хозяйства ограничивали рост населения на этой территории, в то время как гораздо более плодородные черноземные регионы к югу от Москвы оставались малонаселенными из-за вечной угрозы набегов со стороны кочевников.

В последующие четыре столетия Российская империя резко расширялась в западном, южном и восточном направлениях. На юге и юго-востоке Россия постепенно подчинила кочевые ханства и завоевала обширную степную зону Черноземья, Среднего и Нижнего Поволжья, Дона и Северного Кавказа, до ее присоединения известную как Дикое поле. В ходе дальнейших волн имперской экспансии Россия приобрела Урал, Сибирь и Дальний Восток — огромные и малонаселенные территории. Общей чертой всех этих новых территорий была низкая плотность коренного населения. В сущности, то был ру-



1057(см. огл. на стр.9)

беж тогдашней цивилизации. Столетия спустя эта земля превратилась в неотъемлемую часть экономического ядра Российской Федерации, *a new Russian heartland*, по названию, предложенному Брэдшоу и Прендергастом (Bradshaw and Prendergast 2005)[2]. Относительно населенными в момент их завоевания были лишь новые провинции на Западе, в Закавказье и Центральной Азии, то есть примерно те территории, которые после распада Советского Союза стали независимыми государствами.

В табл. 26.1 отражена демографическая история России, с первой подушной переписи 1678 г. (первая дата, на которую имеются достаточно подробные сведения о численности населения) и до начала XX в. На рис. 26.3 и 26.4 представлены карты плотности населения на протяжении всей истории России (мы используем эти исторические карты из-за проблемы административных границ, но даем информацию только для регионов, входящих в состав современной Российской Федерации).

В 1678 г. общая численность населения России составляла приблизительно 11,2 млн человек. Плотность населения была самой высокой в центральной зоне, на землях вокруг Москвы. К тому времени Черноземье было колонизировано уже свыше ста лет, но по сравнению с центром оставалось малонаселенным — в связи с угрозой набегов крымских кочевников, сохранявшейся до конца XVII в. Быстрый рост населения в Черноземье начался лишь в XVIII столетии. В Среднем Поволжье значительное увеличение численности населения произошло только в XIX в. Сибирь — несмотря на наличие в ее южной части обширных, пригодных для обработки земель — была до середины XIX столетия фактически пустынной. Лишь в конце XIX столетия тенденция к увеличению численности населения достигнет Южного Урала и Сибири — через триста лет после того, как эти территории были присоединены к Российской империи.

Общее распространение населения в юго-восточном направлении можно объяснить экономическими стимулами, присущими аграрной (по большей части) эко-

2. Название позаимствовано из книги “A New Soviet Heartland?”, автором которой является Хьюсон (Hooson 1964).



1058(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 26.1
Плотность населения в Российской империи (количество человек на кв. километр)

| Регион | 1678 | 1719 | 1795 | 1858 | 1897 |
|---|---|---|---|---|---|
| Центральный | 4,82 | 5,65 | 8,65 | 22,24 | 29,48 |
| Северо-Западный | 1,42 | 1,82 | 3,98 | 13,40 | 23,30 |
| Черноземный | 2,91 | 4,66 | 9,93 | 30,29 | 43,01 |
| Восточный и юго-восточный | 0,25 | 0,52 | 2,20 | 10,22 | 16,18 |
| Северный и северо-восточный | 0,27 | 0,30 | 0,75 | 3,06 | 4,35 |
| Сибирь | 0,005 | 0,01 | 0,05 | 0,22 | 0,46 |
| Общая численность населения империи (млн. человек) | 11,2 | 15,6 | 37,4 | 74,5 | 128,9 |

Примечания: Центральный регион — губернии: Московская, Владимирская, Калужская, Ярославская, Костромская, Нижегородская, Тверская, Смоленская. Северо-Западный регион — губернии: Санкт-Петербургская, Новгородская, Псковская. Черноземный регион — губернии: Воронежская, Рязанская, Курская, Тамбовская, Орловская, Тульская. Восточный и юго-восточный регион — губернии: Казанская, Пензенская, Симбирская, Саратовская, Самарская, Астраханская, Оренбургская, Уфимская. Северный и северо-восточный регион — губернии: Олонецкая, Вологодская, Архангельская, Вятская, Пермская. Регион Сибири — губернии и области: Тобольская, Томская, Иркутская, Енисейская, Забайкальская, Амурская, Камчатская, Приморская, Сахалинская, Якутская.

Источники: 1678 г. и 1719 г.: Водарский (1977); 1795 г., 1858 г. и 1897 г.: рассчитано в рамках проекта *Electronic Depository of Russian Historical Statistics* (http://www.nes.ru/en/science/russiastats) на основе оригинальных источников: для 1795 г. — Кабузан (1971), для 1858 г. — Бушен (1863), для 1897 г. — Тройницкий (1905).

номике России. Более быстрый рост населения был характерен для наиболее доступных регионов с хорошим климатом и плодородной землей. Тем не менее миграция происходила весьма медленно. Хотя частичным объяснением низких темпов прироста населения на новых территориях могут служить громадные расстояния и неразвитость путей сообщения, важнейшей причиной был институциональный фактор: преобладание крепостного права и наличие ограничений на миграцию населения в Российской империи вплоть до начала XX в.



1059(см. огл. на стр.9)

## Миграционная политика в Российской империи

Тормозом на пути свободного передвижения населения по России была политическая и институциональная база крепостничества. Ко времени освободительной реформы 1861 г. крепостные крестьяне, являвшиеся частной собственностью поместного дворянства, составляли свыше трети населения. Еще треть составляли государственные крестьяне, привязанные к своим деревням и земельным угодьям. Крепостные были лишены юридических прав и не могли действовать самостоятельно, в частности не могли выбрать место жительства без согласия своих господ. При этом крепостные не были единственной социальной группой, ограниченной в географической мобильности. С правовыми ограничениями при выборе места жительства сталкивались и другие социальные группы, в том числе и дворяне (не имевшие права, например свободно покидать страну) (см. об этом: Иванова и Желтова 2010).

Табл. 26.2 отражает масштабы внутренней миграции в колонизуемые российские регионы за период с конца XVII до начала XX столетия. В абсолютном их значении эти миграционные потоки могут показаться существенными, однако в относительном выражении они не превышали 0,2% от общей численности населения в среднем за год в любой продолжительный период. До освобождения крепостных в 1861 г. эта цифра была фактически меньше 0,1%.

В период крепостного права царское правительство стремилось жестко регулировать миграционные потоки. Как правило, миграция под государственным патронажем проводилась в плановом порядке и нередко носила недобровольный характер. Для защиты от набегов кочевников правительство создавало линии укреплений и размещало на пограничных землях контингенты военизированных поселенцев. После того как территория за линией крепостей становилась безопасной, государство либо предоставляло землю дворянам, поселявшим на ней своих крепостных крестьян, либо поощряло государственных крестьян переселяться в новые регионы. В целом политика государства сводилась к тому,



1060(см. огл. на стр.9)

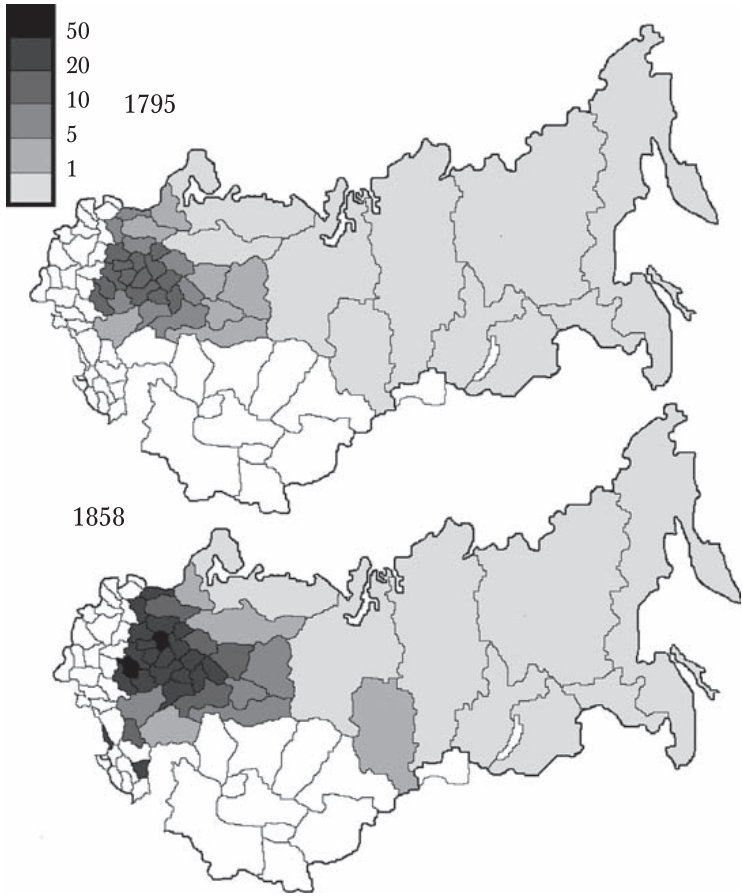



РИС. 26.3 Плотность населения в отдельных губерниях Российской империи

Примечание: на карте показаны регионы Российской империи и Советского Союза, ныне принадлежащие Российской Федерации

чтобы закрепить свои права на новые земли, обеспечив там свое минимальное военное присутствие. Добровольная же миграция чаще всего носила не вполне законный характер. Такими мигрантами были в основном крестьяне, бежавшие от помещиков или властей в надежде устроиться на новых землях за линией пограничных укреплений.

При проведении политики ограничения миграции цель правительства была двоякой. Во-первых, оно хоте-



1061(см. огл. на стр.9)

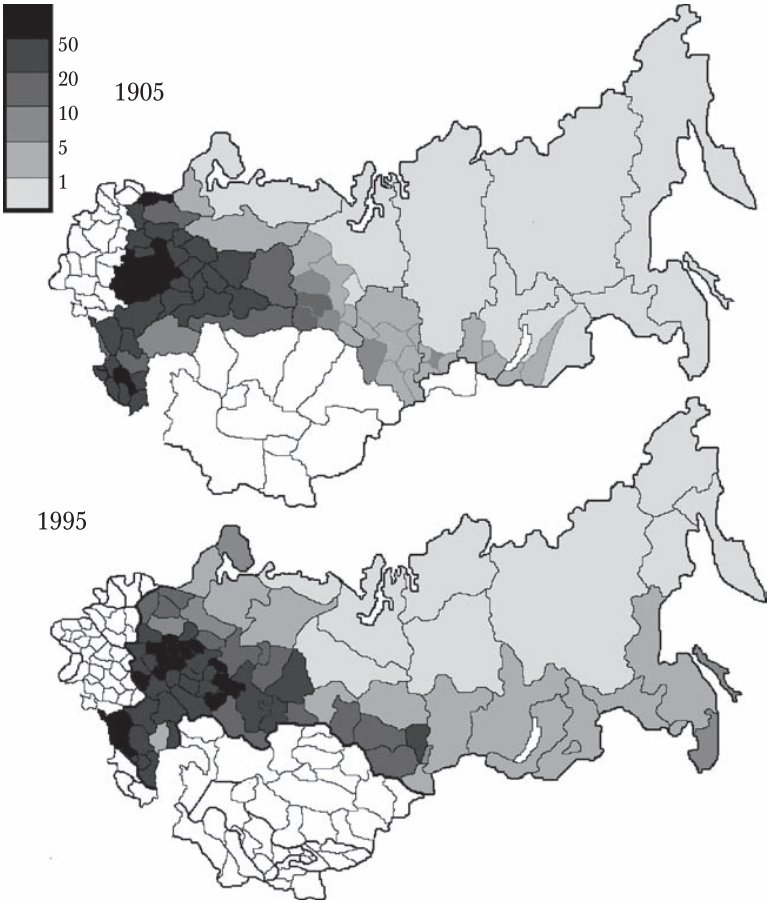



РИС. 26.4 Плотность населения в Российской империи (отдельные губернии) и в Российской Федерации

ло сохранить контроль над налоговой базой, т.е. над податной частью населения. Поскольку реальная власть правительства на новых территориях была относительно слабой, миграция воспринималась как угроза. Во-вторых, правительство стремилось обеспечить дворянские имения в историческом центре страны дешевой рабочей силой. Массовая миграция крестьян из исторического центра уменьшила бы предложение рабочей силы и сделала бы ее более дорогостоящей. Это подорвало бы политическую поддержку государства со стороны дворян-



1062(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 26.2
Миграционные потоки (в тыс. человек) в Российской империи

| Регион | 1678–1740 гг. | 1740–1782 гг. | 1782–1858 гг. | 1870–1896 гг. | 1897–1915 гг. | 1678–1915 гг. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Черноземный регион | 260 | 370 | — | — | — | 630 |
| Сибирь и Казахстан | 90 | — | 517 | 926 | 3,520 | 5,053 |
| Новороссия (юг Украины) | — | 135 | 1,510 | 1,045 | 333 | 3,023 |
| Волга и Урал | — | 270 | 968 | 358 | 80 | 1,676 |
| Северный Кавказ | — | — | 565 | 1,687 | 296 | 2,448 |
| Всего | 350 | 775 | 3,560 | 4,016 | 4,229 | 12,830 |

Примечание: Региональная классификация губерний и областей: см. примечания к табл. 26.1.

Источник: Миронов (1999).

ства. Согласно известной гипотезе Домара (Domar, 1970), система крепостного права в России была введена в конце XVI в. как реакция на резкое сокращение численности работников на единицу обрабатываемой площади (после аннексии новых территорий на востоке и запустения в центре, вызванного серией войн и внутренней политикой Ивана IV). Желание властей сохранить в центре страны дешевый труд укоренилось столь глубоко, что и после отмены крепостного права различные ограничения миграции оставались в силе.

Другими причинами низкой мобильности населения были высокие транспортные издержки и ограниченный доступ к кредитам. В бедной стране многим было трудно оплатить переезд на новое место. Масштаб этой проблемы иллюстрирует история Российской империи в период после 1896 г., когда началось свободное переселение в Сибирь. С тех пор как с сооружением Транссибирской магистрали открылся сравнительно недорогой путь в азиатские регионы страны, миграционный поток в Сибирь удвоился. Еще больше усилилась миграция после того, как в 1906 г. Столыпинская реформа во многом сняла ограничения на переселение крестьян, предоставив им право выходить из общины



1063(см. огл. на стр.9)

и продавать земельные наделы. Чернина, Доуэр и Маркевич (Chernina, Dower, and Markevich 2010) полагают, что реформой титульных прав на землю объясняются как минимум 15% от последовавших за нею миграционных потоков.

В истории России последние годы империи, от Столыпинской реформы до Октябрьской революции, были уникальным периодом. В сущности, это был единственный случай в российской истории, когда государство не препятствовало географической мобильности населения. Итогом этой свободы стала волна крестьянской миграции в Сибирь и перераспределение рабочей силы в регионы, где в изобилии еще имелись незанятые сельскохозяйственные земли. Советский период отмечен дальнейшим сдвигом населения и экономической деятельности в северные и восточные регионы страны. В Советском Союзе доля населения, проживающего в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, выросла с 3,3% в 1926 г. до 5,9% в 1985 г. (Зайончковская 1988). Эти изменения не были уже результатом деятельности независимых экономических агентов под воздействием рыночных стимулов, но были продиктованы идеологией советского государства и заданы системой централизованного планирования, а также вызваны эвакуацией населения из европейской части страны на Восток в период Второй мировой войны.

## Промышленная политика в Советском Союзе

В СССР за семь десятилетий централизованного планирования в пространственной структуре российской экономики произошли драматические изменения. Хилл и Гэдди (Hill and Gaddy 2003) подробно демонстрируют, насколько нетипична экономическая география России: непропорционально большая доля населения живет в суровых климатических условиях, в удаленности от основных мировых рынков. Советская власть вложила огромные силы и средства в то, чтобы переселить миллионы людей в Сибирь, на Север и на Дальний Восток и создать там постоянные поселения. В годы сталинской индустриализации в целях преодоления дефицита



1064(см. огл. на стр.9)

рабочей силы в отдаленных районах использовались заключенные ГУЛАГа. Позже для привлечения в эти регионы добровольных мигрантов была введена система финансовых стимулов. В целом результатом семидесяти лет советской власти стал серьезный сдвиг массы населения, инфраструктуры и капитала на Восток страны. В следующем разделе мы обсудим региональную политику советской власти, ее идеологические корни, ее реализацию и последствия.

## Принципы и практика размещения производительных сил в советские годы

Идеологическую основу региональной политики в СССР диктовали принципы распределения ресурсов. Примерную классификацию этих принципов предлагает Роджерс (Rodgers 1974). Первая группа принципов — «ориентированных на рост» — была призвана обеспечить эффективное (как предполагалось) использование природных ресурсов. В условиях советского планирования это, по сути, означало размещение производственных мощностей так, чтобы транспортные расходы минимизировались. Производственные предприятия должны были размещаться ближе либо к источникам ресурсов, либо к местам сосредоточения потребителей. Вторая группа принципов — «ориентированных на равенство» — гласила, что экономический рост должен быть географически сбалансированным. Капитальные вложения предполагалось направлять в относительно менее развитые регионы. Третья группа принципов утверждала приоритет стратегических соображений: производственные мощности должны были размещаться так, чтобы максимально увеличить оборонный потенциал страны.

Для региональной структуры советской экономики эти принципы имели следующие последствия. Принцип эксплуатации природных богатств с непременным условием минимизации транспортных расходов означал сдвиг производственных мощностей на восток, в Сибирь — эту кладовую ресурсов. В 1960–1980-е гг. многие исследователи полагали, что данный принцип не противоречит экономической рациональности и не должен



1065(см. огл. на стр.9)

приводить к искажениям, поскольку он, в конце концов, служит минимизации затрат (см., например: Dyker 1983). Тем не менее, в условиях рыночного хозяйства экономические агенты делают географический выбор, исходя не только из минимизации транспортных расходов, но и из множества других соображений, таких как рынок факторов производства (стоимости рабочей силы и промежуточных товаров), наличие общей инфраструктуры и возможность распространения технологий, состояние окружающей среды, разница в издержках производства. Игнорирование этих факторов оставляло мало надежды на то, что принятые советской властью инвестиционные решения окажутся эффективными. Кроме того, в условиях командной экономики плановики не наблюдали не только истинные (рыночные) затраты на транспортировку, но и рыночные цены большинства товаров. Поэтому есть основания полагать, что реализация этого принципа приводила к сдвигу промышленных инвестиций на Восток страны в большей мере, чем это требовалось бы в соответствии с интересами экономической эффективности.

Второй принцип поощрял капиталовложения в отстающие регионы и выравнивание регионального уровня экономического развития. От реализации этого принципа больше всего выигрывали республики Средней Азии и другие периферийные регионы СССР. В границах современной Российской Федерации регионами-бенефициарами были национальные республики, Сибирь и Дальний Восток. Это стало еще одной причиной для преимущественного инвестирования в восточные регионы страны.

Третий принцип содействовал размещению промышленности во внутренних регионах страны в противовес приграничным регионам, в большей мере уязвимым в случае сухопутной войны. Важность этого принципа для России была подтверждена опытом Второй мировой войны, когда советскому правительству пришлось эвакуировать до 20 млн человек из европейской в азиатскую часть страны, в основном на Урал и в Сибирь. Этот принцип также благоприятствовал «восточному тренду» в размещении стратегически важных производственных объектов.



1066(см. огл. на стр.9)

В целом советские принципы размещения производственных и трудовых ресурсов должны были привести в СССР к большему смещению экономической деятельности на восток, чем предполагалось бы в отсутствие социалистического государства. Вопрос в том, до какой степени эти принципы действительно соблюдались. В своей работе Динес (Dienes 1972) вычисляет добавленную стоимость и производительность капитала и рабочей силы по регионам. Он показывает, что капиталовложения действительно направлялись преимущественно в периферийные регионы, хотя производительность там была ниже, чем в историческом центре. Он отмечает, что развитие малонаселенных восточных регионов было сопряжено с весьма высокой стоимостью трудовых ресурсов. В 1960-е гг., после частичного упразднения системы принудительного труда (ГУЛАГ), советское государство сталкивается с существенным оттоком населения из регионов Урала и Западной Сибири, и для привлечения туда трудовых мигрантов вынуждено предлагать значительные надбавки к заработной плате. В то же время значительные капитальные вложения поступают в советские республики Средней Азии, где труд — в относительном изобилии, а производительность капитала — ниже среднего уровня. Динес заключает, что решение властей инвестировать в экономику слаборазвитых регионов было обусловлено не стремлением к максимизации прибыли (пусть даже в рамках советского ценообразования), но диктовалось идеологической установкой на обеспечение регионального равенства.

В другом исследовании (Rodgers 1974) описывается сдвиг промышленной занятости в СССР в 1940–1965 гг. в восточном направлении. Кроме того, автор находит свидетельства неуклонного снижения регионального неравенства. В табл. 26.3 мы приводим расчеты десятилетних индексов промышленного производства по областям РСФСР. В таблице четко просматриваются региональные приоритеты советской власти. До конца 1920-х гг. самый быстрый промышленный рост переживает Южная Сибирь — продолжается миграционный тренд, начало которому в Российской империи положила Столыпинская реформа. Позднее, в 1930-е гг., приоритетной становится зона далекой периферии: Дальний



1067(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 26.3
Индексы промышленного производства в регионах РСФСР

| Регион, область или республика | 1928 г. к 1913 г. | 1940 г. к 1928 г. | 1950 г. к 1940 г. | 1959 г. к 1950 г. | 1970 г. к 1959 г. | 1975 г. к 1970 г. | 1985 г. к 1980 г. | 1989 г. к 1985 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Север** | | | | | | | | |
| Вологда | 1,60 | 3,19 | 1,43 | 4,31 | 1,51 | 1,35 | 1,22 | 1,08 |
| Архангельск | 1,80 | 4,50 | 1,85 | 4,81 | 1,20 | 1,33 | 1,18 | 1,14 |
| Коми | 1,70 | 7,65 | 3,62 | 8,38 | 1,46 | 1,44 | 1,14 | 1,06 |
| **Северо-Запад** | | | | | | | | |
| Ленинградская обл. | 1,80 | 4,50 | 1,09 | 3,33 | 1,65 | 1,54 | 1,21 | 1,11 |
| Санкт-Петербург | 1,40 | 8,57 | 1,33 | 3,42 | 1,42 | 1,33 | 1,13 | 1,13 |
| Новгород | 1,00 | 4,20 | 0,71 | 2,10 | 1,75 | 1,55 | 1,28 | 1,22 |
| Псков | 0,70 | 8,29 | 0,71 | 2,93 | 1,66 | 1,38 | 1,25 | 1,22 |
| Калининград | | | | | | | 1,20 | 1,13 |
| Мурманск | 1,70 | 28,82 | 1,45 | 4,61 | 1,47 | 1,34 | 1,22 | 1,13 |
| Республика Карелия | 1,90 | 4,68 | 1,24 | 4,04 | 1,26 | 1,25 | 1,30 | 1,17 |
| **Центр и юг** | | | | | | | | |
| Московская область | 1,60 | 6,19 | 1,41 | 3,94 | 1,44 | 1,39 | 1,13 | 1,13 |
| Москва | 2,20 | 9,55 | 1,62 | 3,81 | 1,49 | 1,36 | 1,12 | 1,17 |
| Смоленск | 1,10 | 5,45 | 0,53 | 1,83 | 1,70 | 1,43 | 1,31 | 1,21 |
| Великие Луки | 1,30 | 4,38 | 0,96 | | | реструктуризация | | |
| Тверь | 1,30 | 4,31 | 1,20 | 4,11 | 1,38 | 1,26 | 1,12 | 1,15 |
| Ярославль | 1,50 | 9,33 | 1,43 | 3,29 | 1,46 | 1,30 | 1,12 | 1,09 |
| Иваново | 1,30 | 2,31 | 1,27 | 2,33 | 1,47 | 1,20 | 1,09 | 1,10 |
| Кострома | 1,20 | 3,33 | 1,73 | 3,75 | 1,41 | 1,33 | 1,17 | 1,10 |
| Владимир | 1,60 | 3,56 | 1, 75 | 4,74 | 1,45 | 1,37 | 1,23 | 1,14 |
| Рязань | 1,50 | 5,53 | 1,33 | 4,70 | 1,54 | 1,53 | 1,20 | 1,14 |
| Тула | 1,00 | 19,00 | 1,37 | 3,37 | 1,72 | 1,42 | 1,19 | 1,11 |
| Калуга | 1,30 | 4,62 | 1,27 | 4,33 | 1,68 | 1,44 | 1,32 | 1,25 |



1068(см. огл. на стр.9)

| Регион, область или республика | 1928 г. к 1913 г. | 1940 г. к 1928 г. | 1950 г. к 1940 г. | 1959 г. к 1950 г. | 1970 г. к 1959 г. | 1975 г. к 1970 г. | 1985 г. к 1980 г. | 1989 г. к 1985 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Брянск | 1,70 | 5,00 | 0,92 | 3,18 | 1,98 | 1,46 | 1,15 | 1,13 |
| Орел | 0,90 | 12,22 | 0,61 | 3,00 | 1,85 | 1,70 | 1,32 | 1,24 |
| Курск | 1,40 | 3,43 | 1,40 | 6,04 | 1,48 | 1,44 | 1,26 | 1,17 |
| Белгород | 2,10 | 3,71 | 0,96 | 3,97 | 1,38 | 1,60 | 1,27 | 1,30 |
| Воронеж | 1,90 | 14,74 | 0,93 | 3,75 | 1,48 | 1,45 | 1,28 | 1,16 |
| Липецк | 1,20 | 7,92 | 1,47 | 6,00 | 1,64 | 1,51 | 1,28 | 1,17 |
| Тамбов | 1,10 | 7,18 | 1,39 | 4,18 | 1,53 | 1,40 | 1,18 | 1,17 |
| Пенза | 0,70 | 10,86 | 1,58 | 5,53 | 1,68 | 1,52 | 1,20 | 1,21 |
| Балашов | 1,90 | 5,11 | 1,13 | | | реструктуризация | | |
| Поволжье | | | | | | | | |
| Арзамас | 2,00 | 4,75 | 1,89 | | | реструктуризация | | |
| Нижний Новгород | 2,20 | 10,45 | 2,09 | 5,22 | 1,60 | 1,42 | 1,19 | 1,12 |
| Киров | 1,80 | 6,11 | 3,45 | 10,55 | 1,37 | 1,35 | 1,18 | 1,12 |
| Республика Мордовия | 1,40 | 6,79 | 1,26 | 3,68 | 1,94 | 1,61 | 1,31 | 1,23 |
| Республика Марий Эл | 1,70 | 4,35 | 3,24 | 10,00 | 1,45 | 1,62 | 1,45 | 1,33 |
| Чувашская Республика | 1,10 | 8,64 | 2,74 | 8,84 | 1,47 | 1,69 | 1,45 | 1,24 |
| Татарстан | 1,20 | 10,00 | 3,75 | 12,25 | 1,57 | 1,49 | 1,20 | 1,14 |
| Ульяновск | 0,80 | 4,25 | 2,65 | 7,06 | 1,88 | 1,49 | 1,24 | 1,22 |
| Самара | 1,30 | 10,77 | 4,14 | 15,00 | 1,69 | 1,72 | 1,14 | 1,10 |
| Саратов | 1,60 | 5,56 | 2,47 | 7,42 | 1,58 | 1,46 | 1,24 | 1,19 |
| Волгоград | 1,70 | 12,35 | 1,29 | 4,14 | 0,33 | 1,39 | 1,17 | 1,11 |
| Республика Калмыкия | Н/Д | Н/Д | 0,43 | 2,00 | 1,69 | 1,46 | 1,50 | 1,28 |
| Астрахань | 0,70 | 3,71 | 1,38 | 2,42 | 1,43 | 1,43 | 1,18 | 1,16 |
| Северный Кавказ | | | | | | | | |
| Ростов | 1,70 | 7,65 | 1,15 | 3,54 | 1,63 | 1,35 | 1,16 | 1,12 |
| Каменск | 1,40 | 5,86 | 1,83 | | | реструктуризация | | |



1069(см. огл. на стр.9)

| Регион, область или республика | 1928 г. к 1913 г. | 1940 г. к 1928 г. | 1950 г. к 1940 г. | 1959 г. к 1950 г. | 1970 г. к 1959 г. | 1975 г. к 1970 г. | 1985 г. к 1980 г. | 1989 г. к 1985 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Краснодарский край | 1,60 | 8,13 | 1,00 | 3,00 | 1,48 | 1,24 | 1,15 | 1,14 |
| Ставропольский край | 2,20 | 7,73 | 1,00 | 3,47 | 1,53 | 1,45 | 1,23 | 1,22 |
| Кабардино-Балкария | 3,70 | 41,08 | 1,55 | 4,43 | 1,81 | 1,59 | 1,29 | 1,19 |
| Северная Осетия | 1,90 | 13,68 | 1,04 | 3,00 | 1,72 | 1,42 | 1,26 | 1,22 |
| Чечено-Ингушетия | 3,90 | 2,82 | 1,36 | 2,91 | 1,71 | 1,07 | 0,99 | 1,07 |
| Республика Дагестан | 1,60 | 6,88 | 1,36 | 3,45 | 1,80 | 1,38 | 1,28 | 1,17 |
| Урал | | | | | | | | |
| Удмуртская Республика | 2,00 | 10,50 | 2,29 | 7,24 | 1,85 | 1,68 | 1,25 | 1,15 |
| Пермь | 1,50 | 10,00 | 2,07 | 4,80 | 1,61 | 1,37 | 1,19 | 1,14 |
| Свердловская область | 1,20 | 9,17 | 3,36 | 8,00 | 1,50 | 1,34 | 1,14 | 1,10 |
| Челябинск | 1,60 | 15,00 | 3,29 | 8,04 | 1,49 | 1,33 | 1,14 | 1,10 |
| Республика Башкортостан | 1,50 | 6,67 | 4,10 | 16,40 | 1,38 | 1,53 | 1,16 | 1,07 |
| Оренбург | 1,30 | 6,69 | 3,22 | 8,97 | 1,55 | 1,56 | 1,14 | 1,08 |
| Западная Сибирь | | | | | | | | |
| Курган | 1,90 | 6,84 | 2,08 | 7,00 | 1,51 | 1,50 | 1,26 | 1,16 |
| Тюмень | 1,70 | 6,47 | 2,45 | 6,64 | 1,96 | 2,38 | 1,38 | 1,23 |
| Омск | 2,50 | 10,40 | 4,35 | 13,92 | 1,54 | 1,53 | 1,19 | 1,11 |
| Томск | 2,30 | 6,09 | 3,36 | 10,29 | 1,31 | 1,36 | 1,36 | 1,21 |
| Новосибирск | 2,30 | 16,96 | 4,05 | 13,31 | 1,51 | 1,55 | 1,21 | 1,15 |
| Кемерово | 2,80 | 22,50 | 3,25 | 7,00 | 1,39 | 1,32 | 1,08 | 1,12 |
| Алтайский край | 3,70 | 9,19 | 2,97 | 8,44 | 1,37 | 1,43 | 1,22 | 1,12 |
| Восточная Сибирь | | | | | | | | |
| Красноярский край | 1,90 | 11,05 | 2,86 | 8,81 | 1,59 | 1,51 | 1,20 | 1,15 |



1070(см. огл. на стр.9)

| Регион, область или республика | 1928 г. к 1913 г. | 1940 г. к 1928 г. | 1950 г. к 1940 г. | 1959 г. к 1950 г. | 1970 г. к 1959 г. | 1975 г. к 1970 г. | 1985 г. к 1980 г. | 1989 г. к 1985 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Республика Тыва | | | | | | | 1,17 | 1,25 |
| Иркутск | 1,10 | 10,00 | 2,00 | 6,64 | 1,50 | 1,50 | 1,20 | 1,14 |
| Республика Бурятия | 1,40 | 14,29 | 1,45 | 3,15 | 1,65 | 1,49 | 1,12 | 1,22 |
| Чита | 1,20 | 11,67 | 1,14 | 2,29 | 1,41 | 1,45 | 1,06 | 1,14 |
| Якутия | 1,10 | 9,09 | 2,80 | 5,30 | 1,85 | 1,50 | 1,29 | 1,19 |
| Дальний Восток | | | | | | | | |
| Хабаровск | 1,10 | 24,55 | 2,00 | 5,19 | 1,52 | 1,47 | 1,19 | 1,17 |
| Магадан | 1,00 | 54,00 | 1,00 | 1,28 | 1,76 | 1,16 | 1,06 | 1,04 |
| Амурская область | 1,90 | 5,26 | 1,40 | 3,30 | 1,39 | 1,28 | 1,09 | 1,11 |
| Камчатка | 0,20 | 44,50 | 1,57 | 3,26 | 1,92 | 1,43 | 1,46 | 1,12 |
| Приморский край | 1,40 | 7,86 | 1,45 | 4,00 | 1,47 | 1,42 | 1,23 | 1,17 |
| Сахалин | 2,60 | 44,23 | 6,37 | Н/Д | Н/Д | Н/Д | 1,14 | 1,09 |

Примечание: Для переименованных регионов использованы их современные названия.

Источники: Статистические сборники «Народное хозяйство РСФСР» за 1956, 1961, 1962, 1965, 1969, 1975, 1981, 1987 и 1990 г.

Восток и Мурманская область на северо-западе. Период 1940-х гг. охватывает Вторую мировую войну и резкий (из-за эвакуации) подъем производства на Урале и в Сибири. В 1950-е гг. в западной части СССР наблюдается сопоставимый, хотя и немного более слабый, эффект послевоенного восстановления. С 1960-х гг. тенденция становится стабильной: все эти годы крупнейший прирост промышленного производства отмечается в регионах к востоку от Урала.

В целом миграция населения следовала восточному тренду размещения промышленных инвестиций. Тем не менее после смерти Сталина и либерализации отношения властей к трудовым ресурсам правительство СССР периодически сталкивается с нехваткой рабочей



1071(см. огл. на стр.9)

силы и даже с оттоком населения из регионов, где ранее были сделаны крупные инвестиции. Поскольку на Урале и в Западной Сибири уровень жизни ниже, чем в европейской части страны, оттуда в 1960-е гг. и первую половину 1970-х гг. идут интенсивные миграционные потоки. Впрочем, с помощью инвестиций в инфраструктуру и надбавок к заработной плате правительство СССР смогло-таки в конце 1970-х гг. преодолеть эту тенденцию (Зайончковская, 1988).

К концу советской эпохи в пространственной структуре экономики и распределении населения накопились значительные диспропорции. В своей работе Михайлова (Mikhailova 2004) предлагает альтернативный (гипотетический) вариант пространственного распределения, который мог бы быть реализован в России без социалистического планирования. При этом автор опирается на данные XX в. по Канаде и рассчитывает динамические соотношения между региональными долями населения и промышленности с одной стороны и целым рядом региональных характеристик с другой. Затем автор проецирует исчисленные соотношения на российские данные за период с 1910 г. до Октябрьской революции. Таким образом, строится прогноз пространственного распределения промышленности и населения на случай, если бы Россия развивалась, как Канада, но с поправкой на историю, географию, инфраструктуру и природные богатства российских регионов. Вывод таков: если бы не политические установки советской власти, то численность населения в Сибири и на Дальнем Востоке была бы ниже, по крайней мере на 14 млн человек (или на 35% от числа тамошнего населения). Если бы во все времена Россия развивалась как страна с рыночной экономикой, то и в этом случае наблюдалась бы некоторая миграция на восток, в продолжение тенденции, возникшей в конце XIX — начале XX в.. Тем не менее такие миграционные потоки были бы гораздо меньшими, чем те, что были обусловлены советской системой планирования.

Наследием Советского Союза является не только сдвиг производственных ресурсов в зоны экстремальных климатических условий, но и снижение пространственной концентрации населения. По мере перемеще-



1072(см. огл. на стр.9)

ния на восток люди расселялись по всей территории, отступая все дальше от мировых рынков и от традиционного исторического центра страны. В то же время пространственное распределение производственных ресурсов в других странах на протяжении XX в. становится все более и более сконцентрированным, приближаясь к основным портам и торговым маршрутам.

## Пространственная концентрация

Далее мы обсудим вопрос о том, является ли концентрация населения и промышленности России большей, чем в других странах. В работе Кампанте и До (Campante and Do 2009) предлагается специализированный набор индексов пространственной концентрации. Преимущество этих индексов состоит в том, что в отличие от традиционных (пространственные индексы Джини, Тейла и т.д.), они инвариантны к таким параметрам, как площадь страны и численность населения, и потому сопоставимы при сравнении разных стран. Кампанте и До рассчитали эти индексы для населения ряда стран. По сравнению с равномерным «средним» распределением населения по территории стран, в 2000 г. степень концентрации населения Российской Федерации была значительной. Впрочем, этого и следовало ожидать в стране, где большая часть территории практически необитаема. Тем не менее плотность населения России, по сравнению с другими странами, является одной из наименьших[3].

Рассматривая вопрос о размещении российской промышленности, мы отмечаем, что она распределена по территории более равномерно, чем в других странах. Мы рассчитали «дротиковые» индексы пространственной концентрации Эллисона–Глейзера (Ellison and Glaeser 1997) применительно к двузначной Стан-

3. По мнению Кампанте и До (Campante and Do 2009), по разреженности экономического пространства Россия находится на пятом или на втором месте, в зависимости от выбранной схемы взвешивания. Наименее сконцентрированы в этом смысле Соединенные Штаты, но в первую очередь потому, что в основу расчетного индекса положены столицы — в данном случае это Вашингтон, округ Колумбия, не являющийся самым густонаселенным городом США.



1073(см. огл. на стр.9)

дартной отраслевой классификации (Standard Industrial Classification — SIC) промышленности в Советской России за 1988 г.[4], чтобы сравнить их с теми же индексами для Соединенных Штатов (см.: Rosenthal and Strange 2001). «Точкой отсчета» здесь служит распределение населения, т.е. если распределение отраслевых предприятий по регионам пропорционально распределению населения, то значение индекса Эллисона—Глейзера для такой отрасли будет равно нулю.

В табл. 26.4 дается сопоставление пространственной концентрации промышленности в России и США. Взятые из стандартной классификации (SIC) российские промышленные отрасли в среднем оказались в географическом смысле менее сконцентрированными, чем их американские аналоги, что соответствует принципам советской политики сбалансированного роста регионов. Как ни странно, в России обнаружилось несколько отраслей, для которых расчетные показатели концентрации оказались отрицательными (хотя и весьма близкими к нулевым). Эти отрасли распределялись по территории страны более равномерно, чем следовало бы, если только исходить из распределения населения. В большей мере сконцентрированными, чем в США, оказались лишь несколько российских отраслей: лесопереработка, производство бумаги, машиностроение и металлургия (черные и цветные металлы). Кроме того, более сосредоточенными в России оказались печать и издательское дело, что для автократического режима отнюдь не удивительно. Более высокую, чем в США, степень концентрации различных производств можно объяснить отсутствием в России малых предприятий, которые в других странах производят самый широкий спектр потребительских товаров.

В СССР производство потребительских товаров (одежда, изделия из кожи, мебель и табачные изделия) было широко рассредоточено по всей его территории. В странах с рыночной экономикой одним из важных факторов концентрации производства потребительских товаров

4. Данные взяты из промышленной переписи Советского Союза за 1988 год. Индексы были рассчитаны для РСФСР, то есть для территории, которая после распада СССР вошла в состав Российской Федерации.



1074(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 26.4
Индексы Эллисона—Глейзера применительно к США и к российским отраслям, взятым из Стандартной отраслевой классификации (SIC)

| | | Концентрация на уровне штатов | | Концентрация на уровне областей | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | США, 2000 г. | | Россия, 1988 г. | |
| SIC код | Определение | Индекс | Ранг | Индекс | Ранг |
| 20 | Пищевые продукты, напитки и родственные товары | 0,0035 | 19 | 0,0019 | 13 |
| 21 | Табачные изделия | 0,19 | 1 | 0,00047 | 16 |
| 22 | Текстильные изделия | 0,094 | 2 | 0,040 | 2 |
| 23 | Одежда и сопутствующие товары | 0,012 | 10 | -0,00045 | 17 |
| 24 | Лесоматериалы и изделия из древесины | 0,012 | 9 | 0,022 | 7 |
| 25 | Мебель и мебельное оборудование | 0,012 | 8 | -0,00092 | 18 |
| 26 | Бумага и сопутствующие товары | 0,0084 | 13 | 0,0238 | 5 |
| 27 | Полиграфия, пресса и сопутствующие товары | 0,0053 | 15 | 0,029 | 4 |
| 28 | Химические продукты и сопутствующие товары | 0,010 | 11 | 0,0052 | 10 |
| 29 | Продукты нефтепереработки и сопутствующие товары | 0,036 | 3 | 0,022 | 6 |
| 30 | Резина и прочие изделия из пластмасс | 0,0039 | 17 | 0,0013 | 14 |
| 31 | Кожа и изделия из кожи | 0,015 | 5 | -0,0013 | 19 |
| 32 | Камень, глина, стекло и изделия из бетона | 0,0035 | 18 | 0,0021 | 12 |
| 33 | Изделия из черных и цветных металлов | 0,014 | 7 | 0,039 | 3 |
| 34 | Готовые металлические изделия | 0,0044 | 16 | 0,00055 | 15 |
| 35 | Машины, за исключением электрических | 0,0017 | 20 | 0,0027 | 11 |
| 36 | Электрическое и электронное оборудование, а также детали к ним | 0,0087 | 12 | 0,060 | 1 |
| 37 | Транспортное оборудование | 0,022 | 4 | -0,0041 | 20 |
| 38 | Научные и профессиональные инструменты; фотографические и оптические товары; часы | 0,015 | 6 | 0,013 | 9 |
| 39 | Разные промышленные товары | 0,0067 | 14 | 0,014 | 8 |
| | В среднем | 0,0244 | | 0,0135 | |

Источники: Для США: Rosenthal and Strange (2001); для России: расчеты авторов, данные из статистического сборника «Народное хозяйство СССР в 1988 г.».



1075(см. огл. на стр.9)

является наличие горизонтальных связей, обусловленных распределением человеческого капитала. Благодаря обмену свежими идеями, веяниями моды и технологическими тенденциями, а также наличию единого рынка рабочей силы совместное (в тесной близости) размещение фирм становится для них выгодным. Для советской системы планирования все соображения моды были вторичными по отношению к достижению региональной самодостаточности в снабжении потребительскими товарами, что было частью генеральной доктрины сбалансированного роста регионов. Вместо его кластеризации производство товаров народного потребления было распределено по территории страны относительно равномерно.

В этом контексте интересным объектом для сравнения представляется Китай. В связи с наследием плановой экономики и наличием местного протекционизма географическая концентрация промышленности в Китае, как правило, ниже, чем в развитых странах (см.: Lu and Tao 2009). Однако сегодня китайская промышленность по сопоставимым показателям является гораздо более сконцентрированной, чем российская промышленность в конце 1990-х гг. На уровне провинций (по масштабу сопоставимых с российскими областями или штатами США), индексы Эллисона—Глейзера для средней китайской отрасли выросли с 0,0169 в 1996 г. до 0,0370 в 2005 г. (см.: Lu 2010, table 5; Lu and Tao 2009, table 2a), — обе цифры выше, чем для России в 1988 г.[5]

## Российская городская система

В этом разделе мы обсудим размеры, расположение и функции российских городов. Начнем с рассказа о том, как в России исторически возникла городская система и как на протяжении веков на ее развитие влияла государственная политика. Далее мы представим основ-

5. К сожалению, прямое сопоставление индексов концентрации промышленных отраслей между Китаем, Россией и США невозможно из-за различий в отраслевой классификации.



1076(см. огл. на стр.9)

ные характеристики российских городских поселений и особенности пространственного распределения городского населения, согласно их нынешнему состоянию.

## История российской урбанизации

Первый капитальный пересмотр всей городской системы в Российской империи произошел в 1775 г., когда императрица Екатерина II в целях создания новых административных центров предоставила 216 сельским населенным пунктам статус города (Le Donne 1982, 1983). В те годы на обширных российских пространствах ощущался дефицит «реальных» городов — центров промышленности и торговли. Даже населенные пункты, получившие статус города еще до этой реформы, зачастую были лишь крупными аграрными поселениями, жители которых занимались в основном сельским хозяйством. В то же время централизованная структура управления империей требовала наличия административных центров, равномерно распределенных по ее громадной территории. Поэтому формальное число городов в стране пришлось увеличить. Значительное увеличение численности городского населения и усиление роли городов началось в России лишь в конце XIX в., вместе с ускоренной индустриализацией.

Вторая волна быстрых изменений в городской системе Российской империи прошла после освобождения крестьян от крепостной зависимости, в период индустриализации (конец XIX — начало XX в.). С ростом внутренней и внешней торговли и в связи со строительством железных дорог в массовом порядке начался приток мигрантов в российские города, особенно в порты и железнодорожные узлы. Наконец-то в стране появилось значительное число малых и средних городов. Подробное описание развития городов в период существования Российской империи и первые годы Советского Союза дает Хьюсон (Hooson 1968). Он указывает на разницу в динамике роста городов до революции 1917 года и после нее. В Российской империи наиболее быстрорастущими городами были текстильные центры Иваново и Ярославль; в начале советского периода первенство по темпам роста перешло к городам, чьей специализа-



1077(см. огл. на стр.9)

цией была тяжелая промышленность. Это не удивительно, учитывая отраслевые приоритеты советского правительства. По мере того как приоритеты Советского государства в сфере экономики менялись в сторону большей автаркии, аналогичные перемены произошли и в судьбе портовых городов и городов, близких к западной границе.

Следующая волна быстрой урбанизации (после депопуляции городов в годы гражданской войны) поднялась в Советском Союзе в связи с задачей догнать развитые в промышленном отношении страны и не спадала во все годы сталинской индустриализации (1930-е гг.). Неуклонный рост городских поселений продолжался и в течение всего советского периода.

В советский период саму географию развития и упадка городов определяли региональные инвестиционные приоритеты (что обсуждалось выше). Города в приоритетных регионах были основными реципиентами промышленных инвестиций и, следовательно, росли ускоренными темпами. В условиях изоляционистской позиции Советского Союза преимущества международных портов оказывались бесполезными. Например, в Российской империи Одесса была третьим по величине городом и одним из ведущих морских портов[6]. К концу советского периода этот город занимал уже только 18-е место. Санкт-Петербург в связи с упадком внешней торговли и переносом финансового центра в Москву утратил былое значение. И, наоборот, среди крупнейших центров — лидеров урбанизации — были города, расположенные в глубине континента, в основном на востоке страны: Новосибирск, Свердловск (Екатеринбург), Омск и Челябинск. В период Второй мировой войны города в западной части страны подверглись значительным разрушениям, и если в условиях рыночной среды (например, в Японии: Davis and Weinstein 2002) даже столь резкие потрясения в жизни городов, как правило, в долгосрочной перспективе компенсировались последующим ростом, то в СССР региональные приоритеты помешали их полному восстановлению.

---

6. Не считая Варшаву, так как Польша стала независимой от России в 1918 г. и не вошла в юрисдикцию Советского Союза.



1078(см. огл. на стр.9)

Советский период отмечен многочисленными случаями внесения малых населенных пунктов в категорию «городских поселений» или их экспоненциального роста, когда города создавались практически «с нуля» — под реализацию конкретных промышленных проектов. Наиболее известные примеры: Комсомольск-на-Амуре и Магнитогорск. В Советском Союзе самые быстрорастущие города были, по сути, местами для размещения рабочей силы, занятой в реализации крупных проектов в стратегически важных отраслях. Некоторые из этих городов находятся далеко от других населенных пунктов, порой в неблагоприятных климатических условиях. Самым поразительным примером является Норильск — город, возникший за полярным кругом, в сибирской тундре — население которого к концу советского периода насчитывало свыше 200 000 человек.

Еще одним фактором, влиявшим на развитие городских поселений в течение всей советской истории, была концепция «города идеального размера», взятая на вооружение системой централизованного планирования. В идеале город должен был насчитывать от 50 000 до 400 000 жителей, хотя подобная задача в качестве цели планирования никогда прямо не ставилась. Тем не менее имеется множество свидетельств идеологически заданного благоприятствования менее крупным городам, а также генеральной линии на ограничение роста мегаполисов. Кроме того, как элемент общей доктрины равномерного регионального развития, в Советском Союзе поощрялся относительно равный уровень урбанизации регионов. В работе Льюиса и Роулэнда (Lewis and Rowland 1979) подробно описана политика, направленная на сдерживание роста крупных городов, и приводятся ссылки на многочисленные советские и западные источники, отражающие распоряжения правительства об увеличении капиталовложений в малые (численностью менее 50000 человек), средние (50 000–100 000 человек) и недавно основанные города. Как указывает Роджерс (Rodgers 1974), в 1960-е гг. основная часть плановых инвестиций шла в города с населением менее 250 000 человек.

Гэнг и Стюарт (Gang and Stuart 1999) перечисляют ограничения на проживание, введенные в крупных горо-



1079(см. огл. на стр.9)

дах Советского Союза, и находят, что роль этих ограничений в снижении темпов роста городского населения была не столь значительной, по сравнению с аналогичными городами, где такие ограничения отсутствовали. В то же время мы не можем наблюдать альтернативное развитие истории: возможно, эти крупные города были, по сути, более привлекательными и в отсутствие указанных ограничений росли бы более быстрыми темпами, чем в среднем по стране.

Возникает вопрос: при всех усилиях по ограничению роста крупных и поощрению развития средних городов удалось ли советским плановым органам сделать более однородным распределение городов по величине? Клейтон и Ричардсон (Clayton and Richardson 1989) описывают советские политические установки относительно местоположения и величины городов, анализируют их распределение по численности населения и заключают, что в этом плане принцип равенства соблюдается, не допуская чрезмерных колебаний величины городских поселений. В свою очередь, Айер (Iyer 2003) анализирует изменения в распределении городов по величине, происходившие в России в поздний советский период и годы переходной экономики, и находит все большую вариативность в размерах городов, проявляющуюся по мере высвобождения рыночных сил.

## Размеры и расположение российских городов

Каковы же сегодня основные особенности системы городских поселений в России? Хилл и Гэдди (Hill and Gaddy 2003) подробно обсуждают тот факт, что распределение российских городов по величине не соответствует общей эмпирической закономерности, обычно выражаемой законом Ципфа[7]. Ситуация в России не подчиняется «закону Ципфа» в диапазоне городов, находящихся между третьей и восьмой позиция-

7. Распределение показателей величины городов подпадает под действие закона Ципфа, если зависимость между логранговыми значениями для городов страны (скажем, 1 — для Москвы, 2 — для Санкт-Петербурга) и значениями для численности городского населения близка к линейной с отрицательным наклоном порядка 1. Это соотношение справедливо для большинства стран (см. Rosen and Resnik 1980).



1080(см. огл. на стр.9)

ми: по этому закону третий по величине город должен иметь порядка 3–3,5 млн жителей (треть населения Москвы), четвертый по величине город — 2 млн жителей, и так далее. Сегодня в России на третьей, четвертой и пятой позициях находятся города Новосибирск, Екатеринбург и Нижний Новгород, все с населением менее 1,5 млн человек. Города с населением от 1,5 до 3,5 млн человек в России практически отсутствуют. Возможно, это произошло потому, что в постсоветской России ощущается отсутствие городов из категории столиц бывших союзных республик, таких как Киев (Украина), Ташкент (Узбекистан) и Баку (Азербайджан) — все в диапазоне от 2 до 3,5 млн человек.

Разумеется, закон Ципфа не является показателем экономической эффективности пространственного распределения населения. На данный момент нет теории, позволяющей на микроэкономическом базисе выстроить идеальное отношение ранга города к его величине. Несоблюдение закона Ципфа для России указывает лишь на то, что она, по сравнению со странами, находящимися на разных уровнях экономического развития, располагает меньшим числом крупных городов.

На основе сопоставления ряда стран Хендерсон (Henderson 2000) определяет, каким образом преобладание самого большого из городов (по доле городского населения, проживающего в крупнейшей агломерации) связано с экономическим ростом страны. Его результаты показывают, что для таких стран, как Россия (где городское население насчитывает примерно 100 млн человек, а объем ВВП на душу населения приближается к 8000 долл.) максимальные темпы роста возникают, когда преобладание крупнейшего города составляет 20%. Доля Московской агломерации, по самым оптимистичным оценкам, составляет менее 15%. Иными словами, концентрация городского населения России недостаточно высока. Разреженность населения становится еще заметнее, если учесть долю не только крупнейшей агломерации, но и ряда больших городов страны. В табл. 26.5 представлена статистика нескольких городских систем в странах с большой территорией и/или многочисленным населением, а также с показателями ВВП на душу населения, равными или больши-



1081(см. огл. на стр.9)

ми, чем у России. Следует ожидать, что в стране с более многочисленным населением при прочих равных условиях доля крупнейшего города будет меньшей, и для размещения равной доли населения там потребуется больше городов. С другой стороны, плотность населения в странах с обширными территориями и суровым климатом бывает, как правило, более высокой. Практически по всем критериям население России, по сравнению с Бразилией или Мексикой, разбросано по стране слишком широко. Еще более удручающую картину дает сравнение с Австралией или Канадой. В России городское население разбросано по стране так же широко, как и в США, хотя в российском случае его численность — в 2,5 раза меньше.

В России слишком мало мегаполисов, ее города «второго эшелона» слишком малы, и существует слишком много малых и средних городов, унаследованных от ее имперского и советского прошлого. В России сравнительно близко к основным агломерациям проживает относительно меньше людей, чем в сопоставимых странах. В современный момент Россия, по сути, сталкивается с той же проблемой, что и Екатерина II в XVIII в.: большая часть из ее 1044 так называемых городов в действительности таковыми не являются. Они слишком малы и изолированы, чтобы обеспечивать преимущества, характерные для агломерации, и на деле представляют собой поселения сельского типа. Современные критерии оценки урбанизации в России рисуют обманчивую картину, поскольку многие россияне считаются городскими жителями лишь формально. Однако формальное включение населенного пункта в разряд городского поселения не обеспечивает экономических выгод, ассоциируемых со статусом города, т.е. преимуществ агломерации, когда множество хозяйствующих субъектов располагаются на одной территории, в непосредственной близости друг к другу.

Отдельная группа проблем, проявившихся в ходе мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., характерна для моногородов России. Этим термином обозначается город, где есть один доминирующий работодатель. Многие такие города сильно пострадали из-за спада в градообразующих отраслях. К сожалению, научные исследова-



1082(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 26.5
Статистические данные о городском населении по группе стран

| Страна | Городское население | Площадь государства × 103 км) | Процент городского населения | Коэффициент преобладания крупнейшего города | Доля городского населения в пяти крупнейших городах | Количество городов, вмещающих 50% городского населения | Количество городов, вмещающих 25% городского населения |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| США | 253 | 9629 | 82 | 0,07 | 0,21 | 25 | 7 |
| Бразилия | 157 | 8514 | 86 | 0,13 | 0,29 | 20 | 4 |
| Мексика | 86 | 1964 | 77 | 0,23 | 0,39 | 13 | 2 |
| Канада | 26 | 9984 | 80 | 0,20 | 0,50 | 6 | 2 |
| Австралия | 20 | 7692 | 89 | 0,23 | 0,68 | 3 | 2 |
| Россия | 94 | 17098 | 73 | 0,14 | 0,25 | 29 | 6 |

Примечания: демографическая статистика дана для городских поселений по итогам последней доступной переписи населения. Для России в состав крупных городов включены мелкие населенные пункты в пределах 50-километровой зоны; данные за 2002 г.

ния по проблемам российских моногородов встречаются довольно редко[8].

«Доклад о мировом развитии в 2009 г.» (World Bank 2009) содержит, помимо прочего, индекс агломерации. Он равен доле населения, проживающего в часе езды от крупного населенного пункта, или в городе с числом жителей не менее 50 тысяч с плотностью населения как минимум в 150 человек на квадратный километр. Этот индекс является показателем урбанизации, сопоставимым по странам и не зависящим от официального статуса поселения, который в разных странах может и не совпадать. Для России этот индекс приближается к 65%, что ниже официального уровня урбанизации

8. Работа Н. Зубаревич (Зубаревич 2010) является на сегодняшний день наиболее полным описанием российских моногородов с их проблемами и политическими вызовами.



1083(см. огл. на стр.9)

(73%) и гораздо меньше средней цифры для стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (78%). Кроме того, мерки Всемирного банка, позволяющие включить конкретный населенный пункт в категорию городского поселения, довольно широки. В исследованиях Зубаревич (Зубаревич 2003) и Нефедовой и соавторов (Nefedova Treyvish, and Pallot 2010) отмечается, что в современных экономических условиях сравнительно успешно развиваются и обладают качествами «мотора» модернизации лишь российские города с населением свыше 250000 человек. Для малых городов преимущества агломерации слабы или вообще отсутствуют. Вместе с тем доля населения, проживающего в пределах (или вблизи) городов с числом жителей порядка 250000, составляет менее 50%. На сегодняшний день Россия все еще недостаточно урбанизирована, а ее население недостаточно сконцентрировано. Вероятно, в процессе дальнейшего экономического развития доля российского населения, проживающего в крупных агломерациях, будет возрастать.

## Постсоветская миграция и изменения в уровне регионального неравенства

После распада Советского Союза и с началом перехода к рынку стимулы деятельности экономических агентов резко изменились. Прекратились значительные субсидии отстающим и отдаленным регионам, в 1990-е гг. были постепенно упразднены ограничения на миграцию населения. Предприятия вынуждены были перестраиваться и учиться выживать в рыночных условиях. Труд и капитал приобрели новые стимулы, порожденные рыночной средой, и ответили на них миграционными процессами. Ниже мы поговорим о том, как изменилась экономическая география России в переходный период.

### Постсоветская миграция

Одним из радикальных демографических сдвигов переходного периода был полный разворот миграционных потоков. Снижение «северных надбавок» и валютный



1084(см. огл. на стр.9)

кризис начала 1990-х гг. привели к массовому оттоку людей из отдаленных регионов. Люди, когда-то прибывшие «на севера» под воздействием советских экономических стимулов, вернулись «на материк», как только система стимулирования рухнула. По некоторым оценкам (Heleniak 1999), в 1990-е гг. в другие регионы переехали около 8% населения Крайнего Севера (включая северные районы Европейской России, Сибири, Дальнего Востока и Сахалин, но исключая Южную Сибирь и южную часть Дальнего Востока). Однако предпочтительными направлениями этих потоков стали не западные регионы России с их более мягким климатом, а южные районы Сибири и Приморье. К концу 1990-х гг. миграционный отток из районов Крайнего Севера значительно сократился. По сравнению с внутренней миграцией населения в советские годы, в переходный период отток мигрантов из районов Крайнего Севера был, в общем и целом, незначительным. Стоит отметить, что в настоящее время тенденция к преодолению искажающего воздействия советской региональной политики на миграционные процессы (Mikhailova 2004) отсутствует вообще или, по крайней мере, не ожидается в обозримом будущем.

Андриенко и Гуриев (Andrienko and Guriev 2004) исследовали попарно миграционные потоки между всеми регионами России и обнаружили, что миграционные модели подчиняются рыночным стимулам: люди едут в регионы, которые предлагают им более высокий доход и лучшее качество жизни, хотя и интенсивность миграции достаточно низка. Кроме того, ученые обнаружили, что в беднейших регионах дифференцирующие экономические стимулы сколько-нибудь значительного миграционного оттока не вызывают. В качестве объяснения авторы выдвигают гипотезу «ловушки бедности», согласно которой в 1990-е гг. у населения беднейших регионов просто не было денег на переезд. В то же время необходимо отметить, что даже сегодня, после десяти лет непрерывного роста доходов, межрегиональная мобильность в России не увеличивается[9].

---

9. По вопросу изучения миграции в России имеется важное замечание. После 2005 г., когда временные требования в отношении регистрации по месту жительства для россиян были существенно ослаблены, многие межре-



1085(см. огл. на стр.9)

Данные переписи населения в 2002 г. показывают, что из небольших поселений жители перемещаются в крупные города, однако величина миграционных потоков остается скромной. Среди российских агломераций значительный и постоянный приток мигрантов демонстрирует лишь Москва. Географическое распределение населения меняется, однако его низкая мобильность означает, что перемены происходят медленно, и что по сей день экономическое пространство России организовано во многом «по-советски».

## Региональное неравенство

Вопросы регионального неравенства представляют интерес, прежде всего, с точки зрения формирования практической политики. В советский период задача выравнивания уровней развития регионов ставилась по идеологическим соображениям. Теоретические модели экономической географии (см., например: Ottaviano, Tabuchi, and Thisse 2002) обычно предполагают наличие перевернутой U-образной зависимости между уровнем регионального неравенства и размером транспортных расходов (который в историческом контексте может служить мерилом экономического развития). Экономический рост может быть связан либо с уменьшением регионального неравенства, либо с его увеличением, поэтому сделать окончательный вывод о желаемом уровне такого неравенства не представляется возможным. С другой стороны, различия между регионами способствуют неравенству доходов и уровня жизни, порождая тем самым серьезную социальную проблему. В современных условиях одним из инструментов смягчения регионального неравенства в доходах служат межрегиональные бюджетные трансферты, однако подробное обсуждение бюджетного федерализма в России выходит за рамки

---

гиональные мигранты перестали регистрироваться, поэтому данные о них появляются в статистических отчетах не чаще чем раз в десять лет, при переписи населения. Точных данных о временной трудовой миграции внутри страны вообще нет, а мигранты, прибывающие в данный регион на постоянное место жительства, отражаются в статистических отчетах лишь через несколько лет после переезда, когда официально меняют регистрацию.



1086(см. огл. на стр.9)

данной главы (см. главу 27 в настоящем сборнике). Здесь же мы ограничимся обзором научной литературы, иллюстрирующей и анализирующей феномен регионального неравенства.

После десятилетий советской уравнительной политики первые годы перехода к рыночной экономике привели к резкому увеличению неравенства между российскими регионами, независимо от того, определять ли его по $\sigma$-конвергенции или по $\beta$-конвергенции. Это суждение справедливо не только для величины дохода на душу населения, но и в целом для большинства экономических показателей.

Регионы демонстрируют $\sigma$-конвергенцию, если выбранный агрегированный показатель неравенства регионов (коэффициент Джини, стандартное отклонение и т.д.) со временем уменьшается. Тесты на β-конвергенцию включают оценку регрессии роста, а именно:

$$g_{it} = \alpha + \beta y_{it-1} + \gamma x_{it} + \varepsilon_{it},$$

где $g_{it}$ *(growth rate of region in period t)* = темп роста региона за период $t$; $y_{it-1}$ = предшествующий уровень доходов; $x_{it}$ = вектор управления, добавленный при исследовании условной конвергенции. Отрицательные расчетные значения параметра β указывают на региональную конвергенцию. Это предполагает, что богатые регионы растут медленнее, а бедные регионы их догоняют. Положительные значения параметра β означают дивергенцию.

Карлуер (Carluer 2005) предлагает нам общую картину того, как дисперсия регионального дохода на душу населения изменялась на протяжении многих лет. В поздний советский период (1985–1990 гг.) разрыв между ведущими и отстающими регионами существенно не менялся и никакой конвергенции не наблюдалось. В переходный период 1991–1992 гг. резко вырос уровень регионального неравенства, остававшийся примерно одинаковым до 1999 г. Та же картина сохранялась и в 2000-е гг. Луговой и соавторы (Lugovoy et al. 2007; Луговой и др. 2007) исследовали различные критерии неравенства региональных доходов — стандартное отклонение, коэффициент Джини, размах выборки (range), межквартильный размах (interquartile range) —



1087(см. огл. на стр.9)

за 1996–2004 гг. и обнаружили, что ни один из критериев не имеет устойчивой тенденции к снижению, что указывает на отсутствие σ-конвергенции. Более узкая выборка, исключающая ярко-выраженные крайности (Ингушетия и Чукотка), демонстрирует в 1999–2004 гг. слабую, статистически незначимую σ-конвергенцию. Анализируя данные 1998–2006 гг., Холодилин, Ощепков и Силиверстов (Kholodilin, Oshchepkov, and Siliverstov 2009) приходят к тому же выводу: σ-конвергенция очень слаба (если вообще существует).

Исследования β-конвергенции рисуют ту же картину. Карлуер (Carluer 2005) обнаруживает слабую β-конвергенцию в 1985–1991 гг. и 1992–1999 гг., и дивергенцию в 1991–1992 годы, но ни один из исчисленных коэффициентов не является статистически значимым. Отсутствие безусловной β-конвергенции фиксируется и в исследовании Лугового и соавторов (Lugovoy et al. 2007; Луговой и др. 2007). Условная конвергенция (с полупериодом конвергенции в двадцать четыре года) хотя и присутствует, но некоторые характеристики, положенные авторами в основу своих построений, сами зависят от перспектив регионального роста (таких как программы финансовой помощи или признание депрессивного состояния данного региона).

Карлуер (Carluer 2005) подразделяет регионы на несколько «клубов», в зависимости от уровня доходов, и исследует динамику перехода регионов «из клуба в клуб». Автор выделяет «ведущий клуб», объединяющий в себе две относительно стабильные и значительные группы регионов, в основном — крупные мегаполисы и территории, богатые природными ресурсами, и «клуб отстающих», куда входят как сельскохозяйственные регионы, так и многие этнические республики. В переходный период относительные позиции большинства самых богатых и самых бедных регионов не изменились. Два «промежуточных клуба» весьма нестабильны; с 1985 по 1999 г. большинство регионов со средним уровнем доходов стало относительно беднее. В этот период для динамики региональных доходов (с точки зрения положения регионов) характерна поляризация: регионы или вступали в «высшую лигу» (в редких случаях), или отставали в развитии. Однако изменения в регио-



1088(см. огл. на стр.9)

нальных доходах не были столь велики в абсолютном выражении, чтобы существенно повлиять на агрегированные показатели неравенства регионов.

Гуриев и Вакуленко (Guriev and Vakulenko 2012) анализируют новейшие данные о валовом региональном продукте и о доходах физических лиц и заключают, что к концу 2000-х гг. модель региональной конвергенции в России резко изменилась. Авторы обнаруживают в 2005–2010 гг. ускоренную конвергенцию реальных доходов на душу населения и статистически значимую конвергенцию показателей валового регионального продукта на душу населения. Тем не менее как долго продлится новый процесс конвергенции, остается неясным.

## Движущие силы регионального роста и инвестиционной политики

Каковы факторы, влияющие на рост регионов в российском случае? Для периода 1996–2004 гг. Луговой и соавторы (Lugovoy et al. 2007; Луговой и др. 2007) приводят в качестве таких факторов специализацию на добыче ископаемого топлива (за счет как прямого эффекта от роста производства в отрасли, так и сопутствующих эффектов от перераспределения доходов в период высоких цен на нефть), благоприятное местоположение регионов, хорошую транспортную инфраструктуру и эффект ближайшего соседства. Дело в том, что быстрорастущие регионы благоприятно влияют на развитие своих соседей. Холодилин, Ощепков и Силиверстов (Kholodilin, Oshchepkov, and Siliverstov 2009) также находят позитивное воздействие богатых регионов на соседние субъекты. В небольшой группе относительно богатых регионов, находящихся рядом друг с другом, наблюдается конвергенция. Интересно, что для более ранних периодов (1985–1999 гг.) Карлуер (Carluer 2005) выявляет противоположную тенденцию: в переходный период мегаполисы и областные центры экономически развиваются относительно успешно, зато ближайшие регионы страдают больше тех, что расположены дальше. Автор называет это «эффектом высасывания» в столицы. В начале переходного периода доминировали центростремительные силы: в конкурсе за ограниченные инвестиции побежда-



1089(см. огл. на стр.9)

ли мегаполисы, поэтому экономическая активность была сосредоточена в агломерациях. Позднее возобладали центробежные силы, и в силу вступили положительные факторы влияния развитых регионов на своих соседей.

Другим важным направлением научных исследований является анализ изменений в отраслевой структуре, инвестиционной политике и размещении производства в России в переходный период. Начав с построения формальной модели, Рычков и Шевякова (Rytchkov and Shevyakhova 2004) приходят к комплексной переменной, которую они называют NEGF (new economic geography factor — новый фактор экономической географии). Эта переменная представляет собой линейную аппроксимацию теоретически обоснованного критерия рыночного потенциала. Авторы обнаружили, что NEGF обладает предсказательной силой в отношении изменений в региональной структуре промышленности: в 1985–1999 гг. российские предприятия меняли свое местоположение, следуя за смещением рыночного потенциала.

Браун и соавторы (Brown et al. 2008) исследуют вопрос о том, как появление новых фирм зависит от потенциала рынка. Для каждой местности (района) авторы определяют средневзвешенную величину доступных рынков (о которой можно примерно судить по численности населения). Эта мера локального рыночного потенциала является функцией от географического положения (по отношению к другим регионам) и существующей транспортной инфраструктуры. Авторы обнаружили, что новые фирмы предпочитают преимущественно регионы с более легким доступом на рынки. Кроме того, они отмечают, что мера рыночного потенциала российских регионов тесно связана с рядом присущих им географических характеристик (таких как средняя температура января, распространенность вечной мерзлоты, расстояние до портов, расстояние до столицы, и так далее). Даже если фирмы в поисках оптимальной локализации ориентируются в основном на агломерационные факторы (такие как возможность быть ближе к другим экономическим агентам — потребителям и поставщикам), то в итоге они размещаются именно в регионах с благоприятными фундаментальными характеристиками.



1090(см. огл. на стр.9)

Общий вывод в отношении отстающих регионов довольно пессимистичен. В современной России успешное развитие региона в основном зависит от географического положения. Экономические перспективы такого региона определяются двумя географическими факторами. Первый фактор — наличие природных ресурсов: несколько счастливых регионов, обладающих значительными природными ресурсами, оказываются богаче. Вторым фактором является рыночный потенциал: то, насколько доступны жителям данного региона крупные города, порты и транспортные узлы. Если первый фактор определяется силами природы, то на второй можно влиять совершенствуя транспортную инфраструктуру. Впрочем, если доступность депрессивных регионов и можно улучшить, то такая политика с точки зрения России в целом не является оптимальной по расчетам Брауна и соавторов (Brown et al. 2008). Авторы рассчитали, что улучшение инфраструктуры принесло бы наибольшую пользу именно в регионах, в которых экономическая активность и так уже довольно высока.

## Выводы

Пространственная структура экономики меняется медленно, особенно в России, где, как свидетельствуют факты последних двадцати лет, мобильность населения остается весьма ограниченной. Это означает, что для понимания экономической географии необходимо изучать ее эволюцию в исторической ретроспективе.

Самым важным фактором, объясняющим распределение экономической активности по территории России в настоящее время, является наследие советской системы. Как и когда здесь произошло перераспределение факторов производства, нам хорошо известно. Гораздо меньше мы знаем о том, почему советские власти сделали тот или иной выбор, какие в результате этого возникли диспропорции, каковы были их долгосрочные последствия. Безусловно, великий эксперимент советского централизованного планирования (и, в частности, его пространственные аспекты) остается интереснейшей темой для исследований.



1091(см. огл. на стр.9)

Хотя существует обширная литература, посвященная размещению промышленности во многих странах мира (например, в США, странах Европейского Союза, Китае и Японии), о современной России в этом смысле пока известно довольно мало. Каковы «побочные эффекты» (spillovers) в различных отраслях промышленности? Какие факторы определяют местоположение отраслей и их взаимное соположение? Каковы характеристики пространственной динамики различных отраслей промышленности в переходный период и после него? Вот лишь немногие из актуальных вопросов, к которым исследователи могут обратиться сегодня.

Другой блок вопросов связан с региональной политикой России. Одной из особенностей пространственной организации российской экономики является ее разреженный характер. Слишком мало людей проживает на слишком большой территории. В рамках глобальной тенденции, и как реакцию на диспропорции советского периода, в России следует ожидать дальнейшей концентрации экономической активности в благоприятно расположенных агломерациях. Однако в результате этого некоторые территории потеряют часть населения и будут переживать стагнацию.

В работе Динес (Dienes 2002) описывается, по выражению автора, «архипелаг Россия»: поразительные контрасты, существующие между современными, полными жизни городами с одной стороны и недоразвитой глубинкой, «мертвым промежуточным пространством» с другой. В будущем же эти контрасты, скорее всего, еще более углубятся. Россия сталкивается с типичной проблемой «страны неравномерного развития»: регионы-лидеры значительно опережают отстающие территории по объему валового регионального продукта и по качеству жизни. Проблема неравенства в России и вытекающие отсюда социальные проблемы имеют региональный аспект. Важнейшим фактором, определяющим экономические перспективы человека в России, является его место жительства. В сочетании с низкой межрегиональной мобильностью это представляет собой растущую проблему: как эффективно помогать населению отсталых регионов, не субсидируя при этом неэффективное географическое распределение произ-



1092(см. огл. на стр.9)

водственных ресурсов? Одним из очевидных решений представляется стимулирование миграции за счет снижения организационных и экономических барьеров, сдерживающих мобильность населения.

## Библиография


Бушен А. (ред.). 1863. *Статистические таблицы Российской империи, издаваемые по распоряжению министра внутренних дел*. СПб.

Водарский Я. 1977. *Население России в конце* XVII — *начале* XVIII *века*. М.: Наука.

Зайончковская Ж. А. 1988. «Миграция и урбанизация в СССР в послеоктябрьский период», в: Рыбаковский Л. (ред.). *Население* СССР *за 70 лет*. М.: Наука.

Зубаревич Н. В. 2003. *Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода*. Москва: СССР.

——. 2010. *Регионы России: неравенство, кризис, модернизация*. М.: Независимый институт социальной политики.

Иванова Н. и Желтова В. 2010. Сословное общество Российской империи (XVIII — начало XX века). Москва: Новый хронограф.

Кабузан В. 1971. Изменения в размещении населения России в XVIII — первой половине XIX века. М.: Наука.

Луговой О., Дашкеев В., Мазаев И., Фомченко Д., Поляков Е. и Хехт А. 2007. *Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах*. М.: ИЭПП.

Миронов Б. 1999. *Социальная история России периода империи (*XVIII — *начало* XX *в.),* т. 1. СПб.: Дмитрий Буланин.

Тройницкий Н. А. (ред.). 1905. *Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г.* СПб.: Центральный статистический комитет Министерства внутренних дел.

Andrienko, Y., and S. M. Guriev. 2004. "Determinants of Interregional Mobility in Russia," *Economics of Transition* 12 (1): 1–27.

Bradshaw, M., and J. Prendergrast. 2005. "The Russian Heartland Revisited: An Assessment of Russia's Transformation," *Eurasian Geography and Economics* 46(2): 83–122.

Brown, D., M. Fay, J. Felkner, S. V. Lall, and H. G. Wang. 2008. "Death of Distance? Economic Implications of Infrastructure Improvement in Russia," EIB Papers 10/2008, European Investment Bank, Economic and Financial Studies.

Campante, F. R., and Q.-A. Do. 2009. "A Centered Index of Spatial Concentration: Axiomatic Approach with an Application to Population and Capital Cities," Working Paper 02–2009, Singapore Management University, School of Economics.

Carluer, F. 2005. "Dynamics of Russian Regional Clubs: The Time of Divergence," *Regional Studies* 39(6): 713–726.

Chernina, E., P. C. Dower, and A. Markevich. 2010. "Property Rights and Internal Migration: The Case of the Stolypin Agrarian Reform in the Russian Empire," CEFIR Discussion Paper 147, CEFIR.




1093(см. огл. на стр.9)

Clayton, E., and T. Richardson. 1989. "Soviet Control of City Size," *Economic Development and Cultural Change* 38(1): 155–165.

Davis, D. R., and D. E. Weinstein. 2002. "Bones, Bombs, and Break Points: The Geography of Economic Activity," *American Economic Review* 92(5): 1269–1289.

Dienes, L. 1972. "Investment Priorities in Soviet Regions," *Annals of the Association of American Geographers* 62(3): 437–454.

——. 2002. "Reflections on a Geographic Dichotomy: Archipelago Russia," *Eurasian Geography and Economics* 43(6): 443–458.

Domar, E. 1970. "The Causes of Slavery or Serfdom: A Hypothesis," *Economic History Review* 30(1): 18–32.

Dyker, D. A. 1983. *The Process of Investment in the Soviet Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ellison, G., and E. L. Glaeser. 1997. "Geographic Concentration in U. S. Manufacturing Industries: A Dartboard Approach," *Journal of Political Economy* 105: 889–927.

Gang, I. N., and R. C. Stuart. 1999. "Mobility Where Mobility Is Illegal: Internal Migration and City Growth in the Soviet Union," *Journal of Population Economics* 12(1): 117–34.

Guriev, S., and E. Vakulenko. 2012. "Convergence between Russian Regions," Working Paper w0180, Center for Economic and Financial Research (CEFIR).

Heleniak, T. 1999. "Out-Migration and Depopulation of the Russian North during the 1990s," *Post-Soviet Geography and Economics* 40(3): 155–205.

Henderson, J. V. 2000. "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth," NBER Working Paper No. 7503, National Bureau of Economic Research.

Hill, F., and C. Gaddy, C. 2003. *The Siberian Curse. How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Hooson, D. J. 1964. *A New Soviet Heartland?* Princeton, NJ: Van Nostrand.

——. 1968. "The Growth of Cities in Pre-Soviet Russia." In *Urbanization and its Problems: Essays in Honor of E. W. Gilbert,* ed. R. P. Beckinsale and J. M. Houston. Oxford: Basil Blackwell, 254–276.

Iyer, S. D. 2003. "Increasing Unevenness in the Distribution of City Sizes in Post-Soviet Russia," *Eurasian Geography and Economics* 44(5): 348–367.

Kholodilin, K. A., A. Oshchepkov, and B. Siliverstov. 2009. "The Russian Regional Convergence Process: Where Does It Go?" Discussion Papers of DIW Berlin 861, German Institute for Economic Research.

Le Donne, J. P. 1982. "The Territorial Reform of the Russian Empire 1775–1796 I: Central Russia, 1775–1784," *Cahiers du Monde Russe et Soveitique* 23(2): 147–185.

——. 1983. "The Territorial Reform of the Russian Empire 1775–1796 II: The Borderlands, 1777–1796," *Cahiers du Monde Russe et Soveitique* 24(4): 411–420.

Lewis, R. A., and R. H. Rowland. 1979. *Population Redistribution in the* USSR. *Its Impact on Society*. New York: Praeger.

Lu, Jiangyong. 2010. "Agglomeration of Economic Activities in China: Evidence from Establishment Censuses," *Regional Studies*, 44(3): 281–297.

Lu, Jiangyong, and Tao, Zhigang. 2009. "Trends and Determinants of China's Industrial Agglomeration," *Journal of Urban Economics* 65(2): 167–180.

Lugovoy, O., V. Dashkeev, I. Mazaev, D. Fomchenko, E. Polyakov, and A. Khekht. 2007. *Analysis of Economic Growth in Regions: Geographical and Institutional Aspect*. Moscow: IEPP.

Mikhailova, T. 2004. *Essays on Russian Economic Geography: Measuring Spatial Inefficiency*. PhD diss., Pennsylvania State University.

Moon, D. 1997. "Peasant Migration and the Settlement of Russia's Frontiers, 1550–1897," *Historical Journal* (4): 859–893.

Nefedova, T. G., A. I. Treyvish, and J. Pallot. 2010. "The 'Crisis' Geography of Contemporary Russia," *Eurasian Geography and Economics* 51(2): 203–217.

Ottaviano, G. I. P., T. Tabuchi, and J.-F. Thisse. 2002. "Agglomeration and Trade Revisited," *International Economic Review* 43: 409–436.

Rodgers, A. 1974. "The Locational Dynamics of Soviet Industry," *Annals of the Association of American Geographers* 64(2): 226–240.

Rosen, K., and M. Resnik. 1980. "The Size Distribution of Cities: An Examination of Pareto Law and Primacy," *Journal of Urban Economics* 8: 165–186.

Rosenthal, S. S., and W. C. Strange. 2001. "The Determinants of Agglomeration," *Journal of Urban Economics* 50(2): 191–229.

Rytchkov, O., and E. Shevyakhova. 2004. "Regional Reallocation of Russian Industry in Transition," EERC Working Paper Series 04–10e, EERC Research Network, Russia and CIS.

World Bank. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank Publications.



1095(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 27. Российский бюджетный федерализм: как на него влияет политическая и фискальная (де)централизация

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И ШЛОМО ВЕБЕР

Гигантская территория России, огромное разнообразие ее географии, климата, экономического потенциала, национального и религиозного состава населения, языков и культуры естественным образом определяет федеративную структуру государства как наиболее подходящую для управления российскими регионами. Тем не менее несмотря на формально провозглашенный в советский и постсоветский периоды федеративный статус России, мера самостоятельности ее регионов долгое время подвергалась существенным изменениям. Хотя на протяжении большей части советской эпохи многие важные решения принимались на местном уровне, Россия оставалась — как в политическом, так и финансовом смысле — относительно централизованным государством. Однако накануне распада СССР и в течение нескольких последующих лет Россия функционировала как довольно рыхлая федерация, когда многие регионы, в том числе Чечня, в результате разного рода сделок требовали — и часто получали — значительную долю бюджетной и политической независимости от федерального правительства («парад суверенитетов»). Например, в 1994 г. Республика Татарстан — в обмен на отказ от своих претензий на суверенитет и готовность признать верховенство федеральных властей в вопросах налоговой политики — получила полный контроль над местными ресурсами, в том числе нефтяными, и право заключать экономические соглашения с другими странами. В ряде случаев региональные власти отказывались передавать доходы от сбора федеральных налогов в центральный бюджет, а в дру-



1096(см. огл. на стр.9)

гих регионы добивались политических и финансовых полномочий на основе двусторонних соглашений с федеральными властями. Многие регионы достигали договоренностей, позволявших им не только сохранить в бюджете часть налоговых поступлений, но и получать трансферты из центра (Zhuravskaya 2000; Martinez-Vazquez and Boex 2001; Solanko and Tekoniemi 2005). В начале 1990-х гг. фактически существовала реальная угроза отделения ряда российских регионов — и даже опасность распада всего государства.

Эта ситуация стала изменяться в середине 1990-х гг., с постепенной формализацией и стабилизацией межбюджетных отношений, включая муниципальный уровень. Еще более значимые перемены произошли в конце 1990-х гг. с утверждением ряда документов, включая Бюджетный кодекс (вступивший в силу в 2000 г.), регулирующий полномочия по сбору и расходованию средств бюджета на различных уровнях государственного управления; Налоговый кодекс, Часть 2 (2000 г.), определяющий федеральные, региональные и местные налоги; концепцию реформы межбюджетных отношений 1998 г. (с текстом Постановления правительства о «концепции» можно ознакомиться на сайте: http://www.referent.ru/1/29078). К 2005 г. процесс реформ привел к принятию единой и довольно стабильной формулы для выравнивания дотаций регионам с учетом их налогового потенциала и отмены большей части так называемых «нефинансируемых федеральных мандатов» — не обеспеченных выполнением региональных обязательств в социальной сфере, включая выплату детских пособий и пособий по инвалидности. Кроме того, на основе прозрачных формул реформы упорядочили выделение ассигнований на другие виды дотаций (включая трансферты на улучшение общественной инфраструктуры и субсидии на социальную помощь) и распределение полномочий по управлению доходами и расходами между разными органами власти. Хотя после 2005 г. в стране проводились и другие реформы в этой сфере, серьезных перемен в межбюджетных отношениях с тех пор не произошло. (Сроки принятия конкретных законов и официальных программ реформ указаны в табл. 27.1.)



1097(см. огл. на стр.9)

Хотя влияние реформ на централизацию фискальной политики и бюджетную независимость регионов было неоднозначным, вступление В. Путина на пост президента России в 2000 г. ознаменовалось существенным усилением политической централизации. Одним из первых шагов В. Путина после инаугурации стало увольнение руководителя Департамента местного самоуправления при Администрации президента, после которого последовало упразднение и самого департамента. Другими, еще более явными признаками возвращения к централизации, де-юре и де-факто, стали создание федеральных округов во главе с «полномочными представителями» президента в 2000 г. и также отмена губернаторских выборов в 2005 г.

На данный момент в состав Российской федерации входят 83 федеральных субъекта, включая двадцать одну национальную республику, сорок шесть областей, девять краев, одна автономная область, четыре автономных округа и два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Наиболее независимыми от федерального центра формально являются национальные республики, а наименее независимыми — автономные округа. В каждом регионе структура городских и сельских муниципальных образований (органов местного самоуправления) построена на одном или двух уровнях муниципалитетов. Всего в стране насчитывается более 2500 первого уровня и свыше 21000 муниципалитетов второго уровня. Регионы сгруппированы в восемь федеральных округов, во главе каждого стоит назначаемый полномочный представитель президента, курирующий работу региональных властей. Если российские регионы и прежде оказывали существенное политическое и финансовое влияние на свои муниципалитеты, то контроль федерального центра над регионами значительно усилился благодаря учреждению поста «полпреда президента» и назначению региональных губернаторов федеральным правительством.

Изложение истории Российской Федерации и основ ее политической структуры очевидно является довольно сжатым и ее более детальное описание можно, например, найти у Тиссена (Thissen 2005) или Де Сильвы и др. (De Silva et al. 2009). Фокусом же данной главы является



1098(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 27.1

Основные этапы развития бюджетного федерализма в России за период после 1991 года

| Годы | События |
|---|---|
| 1991–1993 | *Начальная децентрализация*<br>1991 г.: Создание многоуровневой бюджетной системы: Федеральный закон № 1550-1 (принципы местного самоуправления); Федеральный закон № 2118-1 (основы налоговой системы).<br>1992 г.: Заключение соглашения о федеративных отношениях для большинства субъектов федерации.<br>1993 г.: Федеральный закон № 4807-1 (основы бюджетных прав и правил формирования и использования внебюджетных фондов органами региональной власти и местного самоуправления).<br>1993 г.: Принятие Российской конституции. |
| 1994–1998 | *Унификация правовых норм и укрепление органов местного самоуправления*<br>1994 г.: Введение единой системы распределений денежных поступлений от сбора федеральных налогов для большинства регионов; создание Федерального фонда финансовой поддержки регионов.<br>1995 г.: Федеральный закон № 154-ФЗ (общие принципы организации местного самоуправления).<br>1997 г.: Федеральный закон № 126-ФЗ (финансовые основы местного самоуправления).<br>1998 г.: приняты: Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс (часть 1), стратегия реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг. |
| 1999–2001 | *Дальнейшая налогово-бюджетная децентрализация на фоне возврата к политической централизации*<br>1999 г.: Федеральный закон № 184-ФЗ (общие принципы организации законодательных и исполнительных органов власти в регионах).<br>2000 г.: Разработка формулы для осуществления выравнивающих региональных трансфертов; создание федеральных округов; для субъектов федерации разработаны временные методические рекомендации по реформированию межбюджетных отношений; принятие Налогового кодекса (часть 2); вступление в силу Бюджетного кодекса.<br>2001 г.: Утверждение стратегии бюджетного федерализма на период до 2005 г. |
| 2002–2004 | *Реформа местного самоуправления и дальнейшая политическая централизация*<br>2002 г.: Реализация стратегии бюджетного федерализма на период до 2005 года.<br>2003 г.: Принятие Федерального закона № 131-ФЗ (общие принципы организации местного самоуправления).<br>2004 г.: Принятие Федерального закона № 122-ФЗ, который вносит изменения в Бюджетный кодекс и ряд других федеральных законов, а также отменяет некоторые федеральные законы и утверждает разграничение функций федеральных и региональных органов власти, распределение доходов, выделение трансфертов и монетизацию льгот в натуральной форме; отмена губернаторских выборов. |
| 2005–2008 | *Стабилизация системы межбюджетных отношений*<br>2005 г.: Вступление в силу Федерального закона № 122-ФЗ.<br>2006 г.: Вступление в силу Федерального закона № 131-ФЗ; объединение некоторых регионов.<br>2008 г.: Переход к среднесрочному планированию, изменение методологии формирования выравнивающих трансфертов. |

Источник: Таблица 3.1 взята из работы *De Silva et al.* (2009); *КонсультантПлюс* (база данных о законах и нормативных актах Российской Федерации на сайте: http://base.consultant.ru/nbu/cgi/online.cgi?req=home.



1099(см. огл. на стр.9)

оценка степени бюджетной независимости российских регионов и анализ экономических последствий финансовой и политической централизации. По сравнению с другими исследованиями на эту тему мы используем новые и более обширные базы данных и альтернативные методы оценки. Глава построена следующим образом. Сначала обсуждаются основные теоретические последствия децентрализации бюджетной политики. Следующий раздел посвящен эмпирической оценке тенденций бюджетной независимости российских регионов после 2001 г. В предпоследнем разделе вкратце обсуждены региональные различия, в основном с точки зрения политики бюджетных доходов и расходов. В заключительном разделе приводятся наши основные выводы.

## Последствия бюджетной децентрализации

Теоретическая и эмпирическая литература по вопросам бюджетной децентрализации слишком обширна даже для ее сжатого обзора. Поэтому мы ограничимся кратким обсуждением основных идей, почерпнутых из этой литературы, которая содержит следующие важнейшие результаты бюджетной децентрализации:

1. Горизонтальная конкуренция между территориальными единицами (областями и муниципалитетами), приводящая к снижению налоговых ставок (или к повышению субсидий) в отношении мобильных факторов производства по сравнению с общественно оптимальным уровнем или к чрезмерным инвестициям в развитие общественных услуг, например в объекты местной инфраструктуры.
2. Вертикальная конкуренция между органами власти верхнего и нижнего уровней за налоги с общей налоговой базы, в результате чего совокупное бремя федеральных и местных налогов на данный регион превышает общественно оптимальный уровень.
3. Растущие возможости граждан для выбора юрисдикции (страны, региона, города), соответствующей их предпочтениям в отношении величины налогов и доступных общественных благ (как в «модели



1100(см. огл. на стр.9)

Тибу»); возрастающая осведомленность регионального руководства о личных предпочтениях жителей относительно предоставления услуг, налогообложения и прочей деятельности органов местного самоуправления.

4. Усиливающаяся заинтересованность региональных чиновников в повышении уровня благосостояния местных общин (элит) и более четкий мониторинг деятельности этих чиновников со стороны региональной общественности.
5. Барьеры, встающие перед относительно самостоятельными территориальными единицами (регионами) в ходе сотрудничества с федеральным центром (или другими регионами) для выполнения общественных проектов не осуществимых силами отдельно взятого региона.

Возможны и другие последствия бюджетной децентрализации, которые, однако, представляются менее значимыми. Так, в известных условиях многоуровневый характер управления с взаимно дополняющими полномочиями приводит к административной путанице и усугубляет коррумпированность властей (см. модель с независимыми монополистами у Шлейфера и Вишни: Shleifer and Vishny 1993). В то же время наличие различных органов местного самоуправления с совпадающими полномочиями способно снизить уровень коррупции за счет конкуренции между потенциально недобросовестными чиновниками. Между тем внешние эффекты создаваемые некоторыми общественными благами, могут привести к неэффективной децентрализации (Oates 1972). С другой стороны, децентрализация позволяет эксперименты с различными реформами в отдельных регионах, без того чтобы экономика всей страны подвергалась дорогостоящим рискам. В дальнейшем наиболее успешные варианты реформ могут быть воспроизведены в других регионах страны. В этой связи можно утверждать, что относительная децентрализация, например китайской экономики, способствовала ее успешному преобразованию. В то же время у децентрализации есть и очевидные недостатки, такие как снижение уровня региональной специализации (см. Qian, Roland,



1101(см. огл. на стр.9)

and Xu 2006) и создание экономических искажений. Например, горизонтальная конкуренция между регионами может повысить альтернативную стоимость ресурсов, контролируемых органами местного самоуправления, и тем самым снизить готовность этих последних к поддержке местных предприятий и вероятность так называемых «мягких бюджетных ограничений» (Qian and Roland 1998).

Важно отметить, что первый из перечисленных выше результатов (горизонтальная конкуренция) имеет место в том случае, когда хотя бы некоторые из важных факторов производства являются мобильными; третий результат предполагает мобильность населения; четвертый результат возможен лишь при мобильности населения или при значительном влиянии местных общин на локальное чиновничество (или при наличии достаточной бюджетной самостоятельности местных органов власти, о чем будет сказано ниже). В целом преимущества децентрализации тесно связаны с так называемым «прорыночным» характером бюджетного федерализма.

Упомянутые результаты за номерами три и четыре отражают преимущества бюджетной децентрализации в условиях, перечисленных в предыдущем абзаце, а результат номер пять представляет собой преимущество централизации. Кроме того, горизонтальные и вертикальные типы конкуренции порождают противоположные последствия, а их совокупное воздействие зависит от самых разных факторов. Например, если федеральные власти могут предоставлять регионам единовременные трансферты, не зависящие от поведения и экономической ситуации в регионах, то исчезнут проблемы, связанные с налоговой конкуренцией. Если такие трансферты невозможны, то совокупный результат горизонтальной и вертикальной конкуренции определяется степенью эластичности предложения облагаемого фактора производства (как правило, это капитал). Если предложение капитала сравнительно эластично (скажем, в случае трансграничной мобильности капитала и небольших масштабов экономики), то эффект от вертикальный конкуренции преобладает над эффектом от горизонтальной конкуренции. Если же предложение капитала неэластично, то верно обратное утверждение.



1102(см. огл. на стр.9)

Все сказанное подтверждает, что совокупные последствия бюджетной централизации и децентрализации зависят от многих факторов и зачастую являются неоднозначными. Таким образом, результаты относительной децентрализации (в 1990-е гг.) и затем возврата к централизации (в 2000-е гг.) носят в значительной степени эмпирический характер и обычно исследуются путем сравнительного анализа нескольких стран, а не в контексте одной страны. Более того, как явствует из следующего раздела, в отношении бюджетной централизации (и даже критериев ее оценки) в России ощущается значительная неопределенность. Обзор свежих публикаций по этим вопросам мы дадим в оставшейся части главы, где будут представлены и результаты наших собственных исследований.

## Оценка тенденций бюджетной и политической централизации в период после 2001 года

Реформы межбюджетных отношений, осуществляемые в России с 2001 г., привели к значительной централизации политической власти в руках федерального правительства. Самым заметным признаком концентрации власти стала отмена выборов региональных губернаторов, которые начиная с 2005 г. назначаются федеральным правительством при одобрении законодательными органами в регионах. Эти реформы тем не менее оказали неопределенный эффект на процесс бюджетной децентрализации, и мы рассмотрим эволюцию бюджетной централизации и децентрализации (с 2001 г.) на основе информации о федеральных и региональных бюджетах и проанализируем последствия политической централизации с точки зрения российских межбюджетных отношений.

Бюджетная децентрализация, как правило, оценивается по доле регионов в общем объеме налоговых поступлений и бюджетных расходов. Эти критерии не всегда отражают существующую степень бюджетной независимости субъектов федерации и используются в основном из-за их доступности, а не по более существенным причинам. Доля регионов в совокупном объеме доходов



1103(см. огл. на стр.9)

и расходов предоставляет ограниченную информацию о том, власти какого уровня контролируют поступление и расходование средств. Еще важнее то, что эти показатели не отражают факторов влияния на маржинальные величины доходов. Как убедительно показала Журавская (Zhuravskaya 2000), стимулы для региональных властей определяются тем как изменения предельного дохода собираемого этими властями влияет на предельные изменения объема расходов, которыми они распоряжаются. Хотя трудно установить, в какой мере эти власти реально управляют различными статьями своих расходов, мы можем определить (хотя бы приблизительно), насколько регионы контролируют основные статьи доходов, и оценить финансовые стимулы, возникающие при колебаниях маржинальной величины этих доходов и расходов.

Мы начнем с анализа доли регионов в общем объеме налоговых поступлений и расходов, несмотря на то что эти показатели не совершенны. Как показывают таблицы 27.2 и 27.3, в период 2001–2011 гг. тенденции в изменениях доли регионов в поступлениях и расходах несколько отличались одна от другой. Хотя данные 2008–2009 гг. предположительно отражают последствия финансово-экономического кризиса, повлекшие за собой значительный рост федеральных расходов, тенденции за период до 2008 г. не выявляют существенных изменений удельного веса (консолидированных) региональных бюджетов в общем объеме поступлений в госбюджет (в 2001 г. этот удельный вес был 43,2%, а в 2007 г. он упал до 42,6%). При этом отмечалось снижение доли региональных бюджетов в суммарных государственных расходах (с 49,4% в 2001 г. до 44,5% в 2007 г.). Заметим, однако, что в суммы налоговых поступлений не включены таможенные сборы (в частности, экспортные пошлины на нефть). Если в расчет включить таможенные сборы, то совокупная доля региональных доходов снизится с 37,1% в 2001 г. до 31,1% в 2007 г.. Однако, по всей видимости, сравнение федеральных и региональных налоговых поступлений отражает действительность в случае исключения таможенных сборов. В любом случае распределение таможенных сборов на региональном уровне должно в принципе происходить с помощью трансфертов из федерального бюджета.



1104(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 27.2
Федеральные и региональные налоговые поступления и расходы, исключая таможенные сборы и внебюджетные фонды, 2001–2011 годы

| Год | Федеральные налоговые поступления (без таможенных сборов) (тыс. рублей) | Консолидированные поступления от регионального налогообложения (тыс. рублей) | Общая сумма налоговых поступлений (тыс. рублей) | Доля региональных налоговых поступлений, всего (в %) | Доля суммарных налоговых поступлений в объеме ВВП (в %) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | 1,129,057,687 | 859,617,235 | 1,988,674,922 | 43,23 | 22,24 |
| 2002 | 1,712,229,179 | 1,087,934,780 | 2,800,163,959 | 38,85 | 25,88 |
| 2003 | 1,941,371,098 | 1,341,076,380 | 3,282,447,478 | 40,86 | 24,85 |
| 2004 | 2,294,524,843 | 1,787,810,672 | 4,082,335,515 | 43,79 | 23,98 |
| 2005 | 3,178,384,562 | 2,789,336,000 | 5,967,720,562 | 46,74 | 27,62 |
| 2006 | 3,695,485,563 | 2,734,906,951 | 6,430,392,514 | 42,53 | 23,89 |
| 2007 | 4,802,181,795 | 3,562,972,182 | 8,365,153,977 | 42,59 | 25,16 |
| 2008 | 5,132,688,047 | 4,293,348,781 | 9,426,036,827 | 45,55 | 22,84 |
| 2009 | 3,986,830,355 | 3,844,759,350 | 7,831,589,706 | 49,09 | 20,18 |
| 2010 | 4,439,090,843 | 4,580,866,711 | 9,019,957,555 | 50,79 | 19,97 |

Примечания: Налоговые поступления не включают в себя доход от внешнеэкономической деятельности (таможенные сборы, например тарифы и экспортные сборы) и доходы внебюджетных фондов (например, взносы на социальное обеспечение); таможенные сборы составляют значительную долю федеральных доходов; внебюджетные средства составляют значительную часть федеральных и региональных доходов.

Источники: Сайт Федерального казначейства Российской Федерации (http://www.roskazna.ru), в том числе архивные данные; объем ВВП в текущих ценах приводится по данным Росстата, доступным на сайте: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/ rosstatsite/main; расчеты авторов.

В табл. 27.3 представлена динамика основных компонентов региональных налоговых поступлений и отражена роль трансфертов в формировании региональных бюджетов. Двумя основными источниками налоговых поступлений в бюджеты регионов являются налог на прибыль корпораций и налог на доходы физических лиц (НДФЛ), составляющие в совокупности свыше



1105(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 27,3
Федеральные и региональные расходы, за исключением внебюджетных средств, 2001–2011 годы

| Год | Федеральные расходы (тыс. рублей) | Консолидированные региональные расходы (тыс. рублей) | Общая сумма расходов (тыс. рублей) | Доля региональных расходов (в %) | Доля суммарных расходов в объеме ВВП (в %) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | 1,321,902,684 | 1,289,744,387 | 2,611,647,071 | 49,38 | 29,20 |
| 2002 | 2,054,250,683 | 1,950,355,626 | 4,004,606,309 | 48,70 | 37,01 |
| 2003 | 2,358,546,300 | 1,984,252,343 | 4,342,798,643 | 45,69 | 32,88 |
| 2004 | 2,698,867,163 | 2,372,985,970 | 5,071,853,133 | 46,79 | 29,79 |
| 2005 | 3,512,182,986 | 2,940,426,978 | 6,452,609,964 | 45,57 | 29,86 |
| 2006 | 4,281,329,185 | 3,658,918,658 | 7,940,247,844 | 46,08 | 29,50 |
| 2007 | 5,983,035,510 | 4,803,307,679 | 10,786,343,189 | 44,53 | 32,44 |
| 2008 | 7,566,638,716 | 6,253,536,452 | 13,820,175,168 | 45,25 | 33,48 |
| 2009 | 9,636,823,314 | 6,256,280,803 | 15,893,104,117 | 39,36 | 40,95 |
| 2010 | 10,117,454,467 | 6,636,900,730 | 16,754,355,197 | 39,61 | 37,10 |
| 2011 | 10,935,222,555 | 7,679,309,832 | 18,614,532,387 | 41,25 | 34,24 |

Примечания: В расходные статьи не включены расходы внебюджетных средств, составляющие значительную часть федеральных и региональных расходов.

Источники: Сайт Федерального казначейства Российской Федерации (http://www.roskazna.ru), в том числе архивные данные; объем ВВП в текущих ценах приводится по данным Росстата, доступным на сайте: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/ rosstatsite/main; расчеты авторов

70% от общего объема налоговых поступлений. Следует отметить незначительную роль поступлений за счет упрощенного налогового режима (т.е. налога на доходы малого бизнеса — см. главу 10 этой книги) и налогов на имущество. В условиях России эти типично местные источники доходов развиты довольно слабо. Другой заметной тенденцией, как видно из табл. 27.4, является существенное усиление роли трансфертов в формировании региональных бюджетов, что в значительной мере объясняется экономическим кризисом 2009 г., последствия



1106(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 27.4
Доли основных налогов и трансфертов в общем объеме налоговых поступлений (в %)

| | Виды налогов | | | | | | Трансферты как доля от общих налоговых поступлений |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Год | Налог на прибыль корпораций | Налог на доходы физических лиц | Акцизы | Упрощенный налоговый режим | Налог на имущество | НДПИ | |
| 2005 | 34,25 | 25,35 | 5,25 | 2,57 | 9,08 | 1,94 | 15,22 |
| 2006 | 42,44 | 34,02 | 5,85 | 3,51 | 11,37 | 2,49 | 21,27 |
| 2007 | 42,96 | 35,55 | 5,03 | 3,47 | 11,54 | 2,09 | 17,58 |
| 2008 | 40,81 | 38,81 | 4,41 | 3,76 | 11,49 | 2,41 | 26,38 |
| 2009 | 27,81 | 43,33 | 6,39 | 3,94 | 14,82 | 1,88 | 38,69 |
| 2010 | 33,17 | 39,09 | 7,15 | 3,91 | 13,71 | 0,65 | 30,54 |
| 2011 | 36,56 | 37,85 | 7,06 | 4,08 | 12,86 | 0,66 | 31,18 |

Источник: сайт Казначейства России (http://www.roskazna.ru); расчеты авторов.

которого оставались важным фактором в 2010–2011 гг. Кроме того, кризис нашел свое отражение в резком снижении поступлений от налога на прибыль в 2009 г.

Другим последствием кризиса для государственного бюджета оказалось значительное увеличение задолженности регионов и стоимости обслуживания долга, хотя последний представляет собой все еще сравнительно небольшую часть региональных расходов. До сих пор подавляющая часть этого долга приходилась на долю двух субъектов Федерации — Москвы и Московской области. Их доля составила 39,7% от совокупного регионального долга в 456,9 млрд руб., по состоянию на 1 января 2008 г., и 40,7% от аналогичного долга в 1096 млрд руб., по состоянию на 1 января 2011 г. (ИЭП 2011, 79). Впрочем, даже в 2011 г. на обслуживание регионального долга было потрачено немногим более 75 млрд руб., или менее 1% от расходов всех региональных бюджетов.

Как уже отмечалось, приведенные цифры не вполне отражают всю степень реальной бюджетной децен-



1107(см. огл. на стр.9)

трализации в России. В частности, возрастающая доля региональных налоговых поступлений не обязательно означает растущую независимость региональных администраций в сборе доходов. Задачу по сбору налогов в России всегда решала Федеральная налоговая служба (ФНС). Кроме того, налоговую базу по всем основным налогам также определяет федеральное правительство. Регионы имеют несколько большую свободу действий в отношении налоговых ставок. Они устанавливают (в известных пределах) ставку налога на имущество предприятий и имеют право снижать ставку налога на прибыль (в пределах 4,5 процентных пункта). Поступления от основных налогов — т.е. от налога на добавленную стоимость, налога на прибыль, налога на имущество предприятий, НДФЛ и налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), включая нефть и природный газ — в свое время были поделены между федеральным правительством и регионами. В результате реформ 2002–2005 гг. дележ налоговых поступлений значительно сократился и налог на прибыль корпораций остался единственным крупным налогом, который подлежит разделу между федеральным и региональными бюджетами. В настоящее время федеральное правительство получает 2 %, а региональные власти — до 18% от этого налога. Поступления от НДС и НДПИ (нефть и природный газ) приходят в центральный бюджет, тогда как НДФЛ и налог на имущество предприятий составляют часть региональных бюджетов. Почти полная отмена практики дележа предоставляет регионам стимул на расширение их собственной налоговой базы, а не налоговой базы для федерального бюджета. Хотя это может казаться усилением бюджетной независимости регионов, отсутствие политической самостоятельности и важная роль трансфертов в их экономике, не позволяет регионам во всей полноте использовать этот инструмент для укрепления своей финансовой независимости.

Фактором, ограничивающим возможности региональных властей по защите предприятий в своих регионах от чрезмерного внимания сотрудников федеральной налоговой службы, является политическая централизация. Этот эффект, отмеченный в работе Трейсмана (Treisman 2000), является одним из важных последствий начавше-



1108(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 27.5
Налоговая задолженность по платежам в федеральный бюджет и региональные бюджеты в % от объема соответствующих (федеральных или региональных) налоговых поступлений

| Год | Задолженность перед федеральным бюджетом по налогам и сборам, включая штрафы и проценты | Задолженность перед региональным бюджетом по налогам и сборам, включая штрафы и проценты | Недоимка по федеральным налогам и сборам | Недоимка по региональным налогам и сборам |
|---|---|---|---|---|
| 2001 | 35,94 | 7,96 | 17,26 | 4,66 |
| 2002 | 26,00 | 6,93 | 6,53 | 8,78 |
| 2003 | 22,59 | 6,26 | 9,26 | 2,96 |
| 2004 | 34,86 | 5,15 | 11,55 | 2,76 |
| 2005 | 20,64 | 3,52 | 6,03 | 1,96 |
| 2006 | 17,93 | 3,47 | 5,24 | 1,88 |
| 2007 | 10,04 | 2,61 | 3,62 | 1,50 |
| 2008 | 9,10 | 2,14 | 3,23 | 1,35 |
| 2009 | 14,81 | 2,82 | 6,31 | 1,87 |
| 2010 | 13,18 | 2,61 | 5,25 | 1,80 |

Источник: Статистика российской налоговой отчетности, форма 4-НМ, доступна на сайте: http://www.nalog.ru/nal_statistik/ statistic/3777820 / (использованы архивные данные за период до 2006 г.).

гося в 2000 г. процесса политической централизации. Иллюстрацией служат данные о налоговой задолженности — включая как штрафы и проценты, так и недоимку (см. табл. 27.5). В 2001–2008 гг. оба типа задолженности перед федеральным и региональным бюджетами резко сократились. Интересно, что большой разницы между трендами в изменении объемов задолженности перед бюджетами разных уровней не наблюдается. То есть если региональные власти в 2001 г. защищали свои предприятия от усердия налоговиков, то это делалось в отношении как федеральных, так и региональных налогов.



1109(см. огл. на стр.9)

Формальные правила распределения налоговых поступлений также не вполне отражают степень бюджетной независимости — отчасти потому, что в любом федеральном государстве субъекты получают трансферты из центра. Необходимость этих трансфертов объясняется как минимум двумя причинами. Во-первых, сбор основных налогов зачастую эффективнее на федеральном уровне, поскольку необходимая информация обычно поступает из разных регионов, а также потому, что место уплаты налога находится вне региона расположения налоговой базы. Хотя это особенно важно по отношению к НДС и внешнеторговым сборам, та же логика применима к налогу на прибыль, и даже к НДФЛ. Например, для сбора НДС (и даже для проведения соответствующего аудита) может потребоваться проверка документации от поставщиков и потребителей из разных регионов. Кроме того, импортные пошлины или НДС на ввозимые товары, как правило, собираются в пункте пересечения границы, а не в том регионе, где эти товары реализуются. Во-вторых, регионы располагают, как правило, различными по мощности налоговыми базами, поэтому трансферты используются для выравнивания бюджетных расходов и для предоставления общественных услуг, которые пересекают региональные границы. Как явствует из табл. 27.3, в России, как и в других федеральных государствах, трансферты играют важную роль в межбюджетных отношениях. Вместе с тем наличие трансфертов не всегда ограничивает бюджетную независимость регионов. Если трансферты не зависят от колебаний «собственных доходов региона» — региональных налогов и других поступлений (исключая сами трансферты) — то они не лишают региональные власти стимулов к повышению маржинального дохода. В то же время трансферты могут быть полезным инструментом, гарантирующим предоставление общественных услуг населению, проживающему на территориях с ограниченной доходной базой.

Вместе с тем трансферты обычно позволяют сбалансировать падение собственных доходов региона. Это не влияет на заинтересованность региональных властей в повышении доходов, если изменение величины трансфертов компенсирует лишь изменения в объе-



1110(см. огл. на стр.9)

ме доходов региона просходящие независимо от действий региональных властей (например, из-за потери доходов, вызванной стихийными бедствиями). Однако действия региональных властей зачастую и не обозримы. К тому же федеральное правительство не может допустить, чтобы жители региона страдали от отсутствия общественных услуг, даже если оно вызвано действием (бездействием) региональной администрации. Поэтому трансферты обычно возмещают (хотя бы частично) даже те потери в доходах, которые стали результатом политики регионального правительства. Таким образом, степень бюджетной независимости региона определяется тем, в какой мере трансферты компенсируют сокращение собственных доходов региона.

Одним из способов оценки бюджетной независимости территориальной единицы (региона или муниципалитета) является анализ того, каким образом трансферты и иные поступления (например, гибко распределяемые налоги, получаемые ею по усмотрению вышестоящих властей) связаны с изменением величины ее собственных доходов (для оценки финансовой независимости муниципалитетов внутри регионов см.: Zhuravskaya 2000; Alexeev and Kurlyandskaya 2003). Тем не менее часто довольно трудно различить «по-настоящему» собственные доходы региона от доходов, появившихся у него по воле федерального центра. Более простым методом является решение оценки коэффициентов следующей регрессии (Plekhanov 2004):

$$\Delta EXP = \alpha + \beta \Delta GRP + \gamma Z + \varepsilon, \qquad (27.1)$$

где $\Delta EXP$ обозначает изменение величины расходов регионального правительства на душу населения, $GRP$ — изменение в объеме валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, а $Z$ — вектор других независимых переменных. Это — косвенный подход к оценке эффектов, обсуждавшихся выше. Здесь $\Delta GRP$ используется вместо регионального дохода, и предполагается, что изменение правительственных расходов зависит от суммы собственных доходов и трансфертов. С другой стороны, этот подход в значительной мере приближает нас к сути вопроса. В конце концов, заинтересованность регио-



1111(см. огл. на стр.9)

нальных властей в увеличении налоговых доходов важна не сама по себе, а потому, что она предположительно отражает их заинтересованность в развитии региональной экономики (что отражается в $\Delta GRP$).

В наших расчетах использованы панельные данные по регионам России за 2001–2009 г., где мы исключаем все области и автономные округа, где добываются значительные объемы нефти и газа. Отметим, что зависимость между величиной расходов региональных властей и объемом ВРП может носить ярко выраженный эндогенный характер. Поэтому в расчетах мы применяем «обобщенный метод моментов» (Generalized Method of Moments, GMM), предложенный исследователями Ареллиано и Бондом, — подход, при котором в качестве инструментов используются лагированные значения переменных — как уровней, так и разностей. Применительно к панельным данным подход GMM позволяет сделать поправки на автокорреляцию первого порядка. Кроме того, для сравнения (и в целях проверки на устойчивость) мы представляем как расчеты с фиксированными эффектами, так и фиксированные эффекты с поправкой на автокорреляцию.

В целях проверки возможных изменений в бюджетных отношениях между федеральным правительством и регионами (с момента отмены губернаторских выборов в 2005 г.) мы включили в расчеты переменную взаимодействия между ВРП и фиктивной переменной, которая для 2005–2008 гг. принята за единицу, а в другие годы равна нулю. Мы экспериментировали также с использованием фиктивной переменной для 2006–2008 гг. и полученные результаты качественно тождественны результатам с участием фиктивной переменной для 2005–2008 гг.

Единственными контрольными переменными, которые мы включили в представленные регрессии, являются фиктивные переменные для каждого года. По примеру Плеханова (см.: Plekhanov 2004) мы в качестве эксперимента включили в регрессию долю занятости в сфере малого бизнеса, что не принесло существенных изменений. Кроме того, мы представляем результаты регрессий, где вместо изменений в объеме ВРП используются изменения в размере региональных налоговых поступлений.



1112(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 27.6
Регрессионный анализ региональных налогово-бюджетных стимулов, 2001–2009 годы

| | Методология «System-GMM» | | Фиксированные эффекты с поправкой на автокорреляцию | | Фиксированные эффекты | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| $\Delta GRP$ | 0,027*** | 0,021** | 0,117*** | 0,108*** | 0,115*** | 0,108*** |
| [эластичность] | (0,006) | (0,008) | (0,009) | (0,011) | (0,017) | (0,018) |
| | [0,079] | [0,061] | [0,342] | [0,315] | [0,336] | [0,315] |
| $\Delta GRP$ × post 2004 | — | 0,007** | — | 0,008* | — | 0,006 |
| [эластичность] | | (0,003) | | (0,005) | | (0,016) |
| | | [0,064] | | [0,073] | | [0,055] |
| $R$-квадрат | — | — | — | — | 0,365 | 0,367 |
| AR(2) $p$-значение | 0,276 | 0,270 | — | — | — | — |
| Тест Хансена, $p$-значение | 0,142 | 0,357 | — | — | — | — |

Примечания: Все регрессии линейны; оценки эластичности (в квадратных скобках) определены в средних точках соответствующих переменных; устойчивые стандартные ошибки даются в круглых скобках; астерисками *, ** и *** передается значимость на уровне 10%, 5% и 1%, соответственно; данные для всех регрессий включают 527 наблюдений по 66 регионам для всех регрессий мы проанализировали 66 регионов и провели 527 наблюдений.

Основные результаты нашего регрессионного анализа приведены в таблицах 27.6 и 27.7. Оценка основного параметра β весьма мала, но статистически значима. Отсюда ясно, что заинтересованность региональных властей в увеличении ВРП хотя и довольно слаба, но с получением трансфертов полностью не исчезает. В спецификации GMM эластичность изменений региональных расходов относительно изменений ВРП (табл. 27.6) составляет примерно 0,08, т.е. гораздо меньше, чем эластичность, рассчитанная Плехановым (Plekhanov 2004) для 1994–2000 гг. По-видимому, в 2005–2008 гг. эластичность возросла по сравнению с 2001–2004 гг., когда она составляла примерно 0,06. Эластичность, рассчитанная методом фиксированных эффектов, оказывается значительно большей, чем эластичность, рассчитанная



1113(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 27.7
Регрессионный анализ региональных налогово-бюджетных стимулов, 2001-2009 годы

| | Методология «System-GMM» | | Фиксированные эффекты с поправкой на автокорреляцию | | Фиксированные эффекты | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| *ΔTax revenue* | 0,230*** | 0,230*** | 0,398*** | 0,353*** | 0,399*** | 0,381*** |
| [эластичность] | (0,045) | (0,076) | (0,037) | (0,046) | (0,122) | (0,105) |
| | [0,093] | [0,093] | [0,162] | [0,143] | [0,162] | [0,155] |
| *ΔTax revenue* × | — | −0,000 | — | 0,063* | — | 0,024 |
| × post 2004 | | (0,032) | | (0,037) | | (0,085) |
| [эластичность] | | [−0,000] | | [0,068] | | [0,026] |
| R-квадрат | — | — | — | — | 0,346 | 0,347 |
| AR(2) *p*-значение | 0,662 | 0,668 | — | — | — | — |
| Тест Хансена, *p*-значение | 0,194 | 0,167 | — | — | — | — |

Легенда к таблице: Tax revenue = Налоговые поступления; post 2004 = период после 2004 г.

Примечания: Все регрессии линейны (т.е. не являются логарифмическими); оценки эластичности (в квадратных скобках) даны в срединных точках соответствующих переменных; устойчивые стандартные ошибки даются в круглых скобках; астерисками *, **, *** передается значимость на уровне 10%, 5% и 1%, соответственно; данные для всех регрессий включают 527 наблюдений по 66 регионам.

методом *system-GMM*. Независимо от поправки на автокорреляцию первого порядка эта эластичность оценивается в диапазоне 0,30–0,35. После 2004 г. эластичность немного возрастает. В регрессиях по типу *system-GMM*, в которых региональные налоговые поступления заменяют ВРП, эластичность примерно та же, что и в регрессиях с использованием ВРП (см. табл. 27.6). В то же время в регрессиях с фиксированными эффектами эластичность, оцениваемая с учетом налоговых поступлений, оказывается меньше эластичности, оцениваемой с учетом ВРП на душу населения. Мы можем естественно интерпретировать коэффициенты регрессии с включением налоговых поступлений указав что точечная оценка



1114(см. огл. на стр.9)

в колонке (1) табл. 27.6 означает, что на каждые 100 рублей дополнительных налоговых поступлений приходится рост региональных расходов примерно на 23 рублей. Эти расчеты предполагают, что в 2001–2008 гг. заинтересованность региональных властей в увеличении ВРП и налоговых поступлений хотя и существовала, была довольно слабой, особенно в свете ее оценки методом *system-GMM*. Кроме того, эта заинтересованность (в виде системы стимулов) упала по сравнению со второй половиной 1990-х гг., несмотря на казалось бы более правильное применение формул при расчете трансфертов. Предполагается, что такой результат обусловлен использованием выравнивающих трансфертов.

Каковы бы ни были причины, общий вывод из анализа совокупного объема налоговых поступлений и расходов, а также маржинального значения фискальных стимулов, констатирует усиление бюджетной централизации в России за последнее десятилетие. Как уже отмечалось, в 2001–2010 гг. в стране резко усилилась концентрация политической власти. Прежде чем анализировать влияние политической и бюджетной централизации, согласно Трейсману (Treisman 2000), следует признать, что некоторые ее последствия неоднозначны, поскольку эффект политической централизации зачастую бывает противоположен эффекту бюджетной централизации. Тем не менее одним бесспорным следствием одновременно бюджетной и политической централизации является сокращение межрегиональной диспропорции в объеме налоговых поступлений. Чтобы проверить этот результат, мы сначала сравниваем коэффициент вариации региональных налоговых поступлений за 2001 и 2008 г. в расчете на душу населения. Для всех регионов, в том числе для автономных округов, этот коэффициент сначала значительно сократился (с 1,49 в 2001 г. до 0,92 в 2008 г.), а затем вновь увеличился (до 1,19 в 2009 г.). Тем не менее для автономных округов характерна, как правило, сравнительно небольшая численность населения и значительная дисперсия налоговых поступлений — отчасти из-за неодинаковой обеспеченности нефтью и другими природными ресурсами. Без учета автономных округов, коэффициент дисперсии налоговых поступлений в расчете на душу населе-



1115(см. огл. на стр.9)

ния сначала вырос (с 0,63 в 2001 г. до 0,73 в 2007 г.), а затем немного упал до (до 0,68 в 2008 г. и 0,66 в 2009 г.). Если помимо автономных округов исключить из расчетов еще и регионы добычи нефти и газа, то мы увидим аналогичную тенденцию. Иначе говоря, вопреки гипотезе Трейсмана, никакого уменьшения вариативности налоговых поступлений в период 2001–2008 гг. не произошло. Такой результат, по-видимому, в значительной мере объясняется тем, что доля налога на прибыль в региональных налоговых поступлениях была гораздо больше в 2008 г., нежели в 2001 г., тогда как роль налогов на потребление (НДС, налоги с продаж, акцизы) за тот же период уменьшилась. Как правило, поступления от налога на прибыль подвержены более значительным изменениям и сильнее зависят от экономической ситуации в регионе, чем доходы от налога на потребление. Это подтверждается и значительно большей дисперсией налога на прибыль корпораций (в расчете на душу населения), по сравнению с дисперсией налогов на потребление, наблюдаемой при обследовании российских регионов.

Между тенденциями в вариативности региональных расходов и налоговых поступлений наблюдаются существенные различия. В период с 2001 по 2008 г. произошло резкое сокращение коэффициента вариации расходов региональных бюджетов в пересчете на душу населения, независимо от того, включены ли в оценку регионы — производители нефти и автономные округа. Указанный коэффициент вариации снизился с 1,35 до 0,92 для всей совокупности регионов; с 0,66 до 0,51 — для территориальных единиц помимо автономных округов; с 0,71 до 0,53 — для регионов, не добывающих ни нефти, ни газа. Этот результат согласуется с относительно невысокой эластичностью расходов по отношению к ВРП и налоговым поступлениям (см. табл. 27.6 и 27.7) и, вероятно, частично отражает возросшую роль выравнивающих трансфертов. Как ни удивительно, экономический кризис 2009 г. не оказал существенного влияния на измеряемую коэффициентом вариации дисперсии вариативность налоговых поступлений и бюджетных расходов в пересчете на душу населения. Если не включать в расчеты автономные округа, то окажется,



1116(см. огл. на стр.9)

что в 2001–2007 гг. вариативность оставалась стабильной, а в 2008–2009 гг. несколько снизилась. Если исключить регионы — крупные производители нефти, то получится, что за последние годы коэффициент вариации ВРП был ниже коэффициента вариации налоговых доходов, но выше коэффициента вариации бюджетных расходов (все коэффициенты даются в пересчете на душу населения). Это косвенно свидетельствует об эффективности проводимой федеральным правительством политики выравнивания региональных бюджетов.

## Бюджетные отношения внутри российских регионов

Хотя основное внимание в этой главе уделяется налогово-бюджетным отношениям между федеральным центром и регионами России, важным аспектом бюджетного федерализма являются отношения между регионами и включенными в них муниципалитетами. В большинстве регионов существует двухступенчатая структура муниципалитетов. На 1 января 2010 г. в России насчитывалось 2577 муниципалитетов первого уровня, в состав которых входило в общей сложности 21330 муниципалитетов второго уровня (Регионы 2010).

Действующий правовой и административный статус муниципалитетов, их права и обязанности, а также взаимоотношения с региональными органами власти определены в Законе 2003 г. об общих принципах организации местного самоуправления (131-ФЗ). Финансовые аспекты отношений между регионами и их муниципалитетами определяются Бюджетным кодексом, в котором прописаны конкретные минимальные ставки ряда налогов, таких как НДФЛ или земельный налог, средства от которых поступают в бюджеты тех муниципалитетов, где эти налоги собираются. В то же время Бюджетный кодекс оставляет на усмотрение региональных властей значительную часть других налоговых полномочий, а также распределение налоговых поступлений, превышающих закрепленный в кодексе минимум. Главным ограничителем «свободы» региональных властей остается требование Бюджетного кодекса,



1117(см. огл. на стр.9)

чтобы порядок распределения налоговых поступлений в данном регионе был единым для всех муниципалитетов первого уровня или рассчитывался по единой методике, основанной на ограниченном числе факторов (таких как демографический потенциал и параметры налоговой базы). Помимо распределения налоговых поступлений регионы вправе предоставить муниципалитетам выравнивающие субсидии и иного рода финансовую поддержку при условии что определение размеров этих субсидий прозводится на основании единой методики. Что касается расходов, то муниципалитеты обязаны оплачивать предоставление местных (общественных) товаров и услуг, прописанных в законе от 2003 г. (в частности, в главе 3), а также покрывать расходы, делегированные им региональными и федеральными органами власти.

Учитывая значительную «свободу действий» региональных властей в отношении своих муниципалитетов, было бы естественно предположить, что степень финансового неравенства и бюджетной независимости муниципалитетов будет значительно варьироваться от региона к региону. Для анализа этого предположения необходимы дополнительные исследования. В последнем известном нам комплексном исследовании диспропорций между российскими муниципалитетами Мартинез-Васкез (Martinez-Vazquez and Timofeev 2008) используют данные 1999–2001 гг., уже предположительно устаревшие, учитывая проведенные с тех пор реформы в сфере бюджетного федерализма. В частности, с 2001 г. упорядочены и стандартизированы нормы распределения налоговых поступлений и правила предоставления субсидий муниципалитетам.

Что касается бюджетной независимости, то в недавнем исследовании Фрейнкман и Плеханов (Freinkman and Plekhanov 2009) внимание обращается не столько на бюджетную независимость муниципалитетов в отношении маржинальных параметров своих бюджетов, сколько на показатели, отражающие степень централизации внутрирегиональных доходов и расходов. Хотя последняя и не является оптимальным индикатором бюджетной независимости, полученные на ее основе результаты достаточно информативны. Как показа-



1118(см. огл. на стр.9)

ли Фрейнкман и Плеханов, бюджетная децентрализация внутри регионов не оказывает существенного влияния на финансирование важных общественных услуг (например, в сфере образования и ЖКХ), однако статистически значима для результатов. Хотя полученные результаты представляют собой хорошую отправную точку, желательны и необходимы дополнительные исследования по вопросам внутрирегиональных межбюджетных отношений и их влияние на экономическую эффективность российских регионов.

## Выводы

Степень политической и бюджетной централизации в России за последние двадцать лет претерпела серьезные изменения. К концу советского периода Россия представляла собой (по крайней мере формально) в высшей степени централизованную структуру — как в политическом, так и в экономическом отношении. Однако после распада СССР российская федеративная структура утратила былую прочность и стабильность. Со всех сторон поступали угрозы отделения, и многие регионы заключили разного рода финансовые и политические соглашения о разделе власти с федеральным правительством. Первые перемены, повлиявшие на рыхлую федеративную структуру постсоветского образца, произошли в середине 1990-х гг. и позволили стабилизировать межбюджетные отношения. Через несколько лет были проведены более глубокие реформы, которые включали принятие Бюджетного кодекса, устанавливающего финансовые права и обязанности органов власти разных уровней, и Налогового кодекса, определяющего сложную систему федеральных, региональных и местных налогов. К 2005 г. реформы привели к созданию сравнительно целостного механизма выравнивания региональных бюджетов за счет возможностей аккумуляции местных налоговых доходов, а также формулы распределения некоторых субсидий, в том числе нацеленных на улучшение общественной инфраструктуры и обеспечение социальных расходов. С точки зрения долгосрочной перспективы еще более важным является тот факт,



1119(см. огл. на стр.9)

что реформы внесли некоторую ясность в порядок распределения доходов и расходов, а также разграничили управленческие функции органов власти разных уровней. Хотя воздействие реформ на финансовую централизацию и бюджетную независимость регионов оказалось неоднозначным, создание в России федеральных округов и отмена выборов региональных губернаторов стало символом существенного усиления политической централизации в новом тысячелетии.

Используя обширные и обновленные базы данных, а также альтернативные (по сравнению с имеющейся литературой на эту тему) расчетные методы, мы изучили и оценили степень бюджетной независимости российских регионов и ряд экономических последствий фискальной и политической централизации. Для этого нами была проанализирована динамика региональных налоговых поступлений и расходов и динамика задолженностей по налогам за 2000-е гг. Мы обсудили перемены, произошедшие за тот же период в практике установления размера налогов и распределения налоговых поступлений. Еще важнее то, что мы оценили степень бюджетной независимости регионов, проанализировав взаимосвязь расходов местных властей с изменениями в объемах ВРП (как индикаторе налоговой базы) и в размерах налоговых сборов в регионе. Суть этого подхода состоит в том, что существенная зависимость расходов региональных властей от динамики ВРП так же определяет финансовую независимость этих властей. Хотя анализ доли региональных налоговых поступлений и расходов рисует неоднозначную картину, изучение фискальных стимулов позволяет предположить увеличение степени бюджетной централизации в России в течение последнего десятилетия.

Наше исследование показывает, что, вопреки гипотезе Трейсмана (Treisman 2000), никакого снижения вариативности налоговых поступлений за 2001–2008 гг. не произошло. Этот результат, по-видимому, объясняется в основном тем, что сравнительно нестабильный налог на прибыль занимал в региональных налоговых поступлениях гораздо большее место в 2008 г., чем в 2001 г., тогда как роль налогов на потребление за тот же период заметным образом сократилась.



1120(см. огл. на стр.9)

Отмечая расхождение двух трендов вариативности — региональных расходов и налоговых поступлений — мы констатируем, что в последние годы вариативность ВРП была ниже вариативности налоговых поступлений, но выше вариативности бюджетных расходов. Это наблюдение подтверждает эффективность проводимой федеральным правительством политики бюджетного выравнивания. Наконец, мы кратко рассмотрели вопрос внутрирегиональных межбюджетных отношений, на который традиционно обращается меньше внимания, чем на вопросы бюджетных отношений между центром и регионами. Однако бюджетные отношения внутри регионов имеют большое значение — как с точки зрения экономической эффективности, так и с точки зрения политической стабильности в стране. Мы полагаем, что в ближайшем будущем данный аспект бюджетного федерализма окажется в России особенно перспективным направлением научных исследований и политических инноваций.

## Библиография

Регионы. 2010. *Регионы России: социально-экономические показатели 2010 г.* Москва: Росстат, доступно на сайте http://www.gks.ru.

ИЭП. 2011. *Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы*. М.: Издательство Института Гайдара. Доступно по адресу: http://www.iep.ru/files/text/trends/2010/book.pdf.

Alexeev, Michael, and Galina Kurlyandskaya. 2003. "Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region," *Journal of Comparative Economics* 31: 20–33.

De Silva, Migara O., Galina Kurlyandskaya, Elena Andreeva, and Natalia Golovanova. 2009. *Intergovernmental Reforms in the Russian Federation: One Step Forward, Two Steps Back?* Washington, DC: World Bank.

Freinkman, Lev, and Alexander Plekhanov. 2009. "Fiscal Decentralisation and the Quality of Public Services in Russian Regions," EBRD Working Paper No. 111.

Martinez-Vazquez, Jorge, and Jameson Boex. 2001. *Russia's Transition to a New Federalism*. Washington, DC: World Bank.

Martinez-Vazquez, Jorge, and Andrey Timofeev. 2008. "Regional-Local Dimension of Russia's Fiscal Equalization," *Journal of Comparative Economics* 36(1): 157–76.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1996. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success," *World Politics* 48: 50–81.



1121(см. огл. на стр.9)

Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Plekhanov, Alexander. 2004. "Incentive Aspects of Revenue Sharing: Central and Regional Government in Russia," Cambridge Working Papers in Economics No. 0440.

Qian, Yingyi, and Gerard Roland. 1998. "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review* 88(5): 1143–61.

Qian, Yingyi, Gerard Roland, and Chenggang Xu. 2006. "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations," *Journal of Political Economy* 114(2): 366–402.

Shleifer, Andrei, and Robert Vishny. 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599–617.

Solanko, Laura, and Merja Tekoniemi. 2005. "To Recentralize or Decentralize—Some Recent Trends in Russian Fiscal Federalism," Institute for Economies in Transition Working Paper No. 5.

Thissen, Ulrich. 2005. "Analysis of Modern Models of Fiscal Federalism on the Basis of Socio-Economic Efficiency of Intergovernmental Relations. Theory, Evidence of the OECD Countries, Analysis of the Situation in Russia," Russian-European Center for Economic Policy Working Paper.

Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study," *Journal of Public Economics* 76: 399–457.

Wilson, John D. 2006. "Tax Competition in a Federal Setting," in *Handbook on Fiscal Federalism*, ed. G. Brosio and E. Ahmad. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 339–354.

Zhuravskaya, Ekaterina. 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style," *Journal of Public Economics* 76(3): 337–368.

ГЛАВА 28.

# Региональные проблемы России на примерах Сибири и Дальнего Востока

ДЖУДИТ ТОРНТОН

В ЧЕМ ЗАКЛЮЧАЮТСЯ проблемы развития азиатских регионов России? Эти проблемы двух видов — географические (как соединить природные ресурсы Сибири с людскими ресурсами на внутренних и мировых рынках) и институциональные — каким образом обеспечить гибкое и эффективное осуществление структурных преобразований в ситуации, когда ресурсами владеет и управляет правительство, размещающееся в европейской части России, отдаленное на несколько часовых поясов, а непосредственное администрирование делегировано региональным властям в отдаленных регионах России. Как государственная собственность на природные ресурсы затрудняет экономический рост на основе использования этих ресурсов?

Почему некоторые страны экономически более эффективны, чем другие? Экономисты отмечают, что экономическое благополучие страны зависит от качества ее институтов. В странах с высокими доходами преобладает принцип верховенства закона, права инвесторов на собственность защищены, частные инициативы согласуются с социальными целями, денежно-кредитная и налоговая политика обеспечивают макроэкономическое равновесие, а население располагает средствами снижения рисков, имеет гражданские свободы и участвует в политической жизни. В странах с низкими доходами все эти элементы отсутствуют или представлены в неполной форме. По этим критериям Сибирь относится к низкодоходным регионам, несмотря на все обилие ее природных ресурсов.

Сложность эмпирической работы над институтами и ростом состоит в том, что качество институтов и до-



1123(см. огл. на стр.9)

ходов определяется эндогенными (внутренними) причинами. Почему бедные страны имеют неэффективные системы государственного управления? Некоторые гипотезы предполагают наличие причинно-следственной связи между уровнем доходов и качеством институтов. Возможности получать доход от торговли и технологий стимулируют создание социальных механизмов, способствующих экономическому росту, и более богатые страны могут позволить себе выделять ресурсы на повышение качества своих институтов. Однако и некачественные, «плохие» институты возникают потому, что обладающие политической властью группы извлекают пользу из них.

Можно привести множество соображений и пользу того, что качество институтов определяет уровень доходов. Возможность граждан инвестировать в человеческий и физический (основной) капитал зависит от безопасности частных лиц и их собственности. Инновационная деятельность зависит от возможности частных лиц выходить на рынки и извлекать выгоду от внедрения изменений, направленных на повышение производительности труда.

Во времена царизма и в советскую эпоху отдаленность Сибири, этническое разнообразие ее населения и обилие природных ресурсов стимулировали развитие колониальных отношений между правительством в центре и местными сообществами. Такой скрытный колониализм, наложенный на существующую централизованную, авторитарную систему, стимулировал институциональное развитие таким образом, чтобы извлекать доходы из регионов в пользу московского центра и местных элит. При царизме до 1822 г. военные губернаторы территорий имели абсолютную власть над гражданами в своих регионах и обеспечивали себя сами, используя институт «кормления». Они требовали выплаты взяток, дани и откатов от производителей, граждан и подчиненных.

В советский период ядром советской стратегии развития Сибири стала система ГУЛАГа. В 1938 г. и затем снова в 1949–53 гг. число заключенных в ГУЛАГе превышало 2 млн человек, а Сибирь стала кладбищем для огромного числа жертв сталинского террора. Тем не менее вы-



1124(см. огл. на стр.9)

нужденное перемещение заводов и фабрик за Урал позволило Советскому Союзу противостоять вторжению во время Второй мировой войны и стимулировало рост городов в Сибири. Но в последующие десятилетия, когда реализацией государственных мегапроектов в Сибири занимались промышленные министерства, приоритет политических критериев над экономическими, а также и отсутствие способов верной оценки альтернативных издержек, привело к тому, что накануне распада Советского Союза люди находились не на своих местах и делали неверные вещи.

Наследие системы управления Сибирью сверху вниз сохраняется и сегодня. Региональные деятели смотрят на федеральные власти как на далеких колониальных хозяев, желающих получить максимум от ресурсных богатств региона, а отдать назад — минимум. Конфликт интересов между федеральными и региональными властями порождают необъективные информационные потоки, уклонение от налогов и неформальную экономику значительного объема. Все это — симптомы неправильного управления, которое препятствует развитию и экономическому росту. Тот факт, что эффективное развитие Сибири будет сопровождаться значительным оттоком людей делает задачу управления структурными изменениями вдвойне трудной.

А если серьезно, то некоторые политики опасаются, что меры по эффективной интеграции сибирских территорий и ресурсов с экономиками соседних стран — Китая, Японии и Кореи — сделают Россию уязвимой и будут грозить ее разграблением или потерей суверенитета над Сибирью. Например, сдача земель в долине Амура в аренду китайским фермерам или создание китайских деревообрабатывающих предприятий в Сибири приводят к появлению публикаций о «желтой угрозе» в местной прессе.

В своем стремлении заселить Сибирь европейцами советское государство субсидировало существование крупных, постоянных поселений в некоторых из самых отдаленных и наименее гостеприимных мест в мире. Сегодня же наличие рыночных альтернатив приводит к быстрому оттоку людей из районов, где труд не вознаграждается, а жизнь трудна. При этом сокращение на-



1125(см. огл. на стр.9)

селения в них приводит к возрождению страхов потери контроля центра за отдаленными районами в российской части Азии.

Проблема, касающаяся будущего Сибири, состоит в том, как эффективно вовлечь ее природные ресурсы и население в мировую экономику и в то же время уменьшить или вообще ликвидировать неэффективные моногорода, имеющие одного промышленного работодателя. Я считаю, что эффективное развитие Сибири на основе ее природных ресурсов потребует законодательных и административных изменений, которые позволят эффективно использовать права собственности на сельскохозяйственные земли, леса и в рыболовстве. Хотя энергетика и добыча полезных ископаемых также рассматриваются в отдельных главах, риски ареста активов замедляют инвестиции и ускоряют отток капитала во всех секторах экономики азиатской части России. Модернизация этого региона России потребует его полной интеграции с динамично развивающимися азиатскими государствами, при этом российскому государству понадобится создать федералистские структуры, чтобы позволить местным органам власти гибко реагировать на новую местную информацию и возникающие возможности.

## География Сибири

Три четверти территории России лежит в Азии. Сибирь протянулась на более чем 3700 миль (примерно 5955 км) от Урала до Камчатки. На севере она омывается Северным Ледовитым океаном; Казахстан, Средняя Азия, Монголия, Китай и Корея лежат от нее на юге; а Охотское море — на востоке. Площадь Сибири составляет 5,3 млн квадратных миль (13,5 млн кв. км) и Европейская Россия выглядит по сравнению с ней карликом.

Сибирь славится холодами и суровыми зимами. В Республике Саха зимние температуры могут падать до −71°С. Летом в вечной мерзлоте аккумулируется вода, появляются болота в которых выводятся тучи комаров и другой мошкары. Вдоль Северного Ледовитого океана простирается арктическая тундра, покрытая лишай-



1126(см. огл. на стр.9)

никами, мхами и осокой. К югу от этой мерзлой земли лежит тайга — плотные северные леса с лиственницей, елью, сосной и пихтой, которые кода-то привлекли российских охотников, а сегодня обеспечивают российский экспорт твердой древесины в Китай. Хвойно-широколиственные леса растут ниже зоны тайги на Дальнем Востоке России в районах с разными температурными условиями .

## Развитие отдаленных районов Сибири

В XV в. татаро-монголы угрожали пограничным районам России, но военные победы при Иване IV обеспечили контроль царской короны над восточными землями. Завоеванные земли были предоставлены генералам и близким к царю семьям.

Однако продвижение русских в Сибирь было ограниченным. И только после завершения строительства Транссибирской железной дороги до районов, лежащих за озером Байкал, ручеек переселенцев в Сибирь превратился в поток. В 1897 г. население Сибири составляло 5,8 млн человек, а к 1905 г. оно приблизилось к 9,4 млн. (Государственный комитет СССР по статистике 1956, 26).

В XVII в. управление Сибирью было организовано типичным для царской России образом. Оно было централизованным, иерархическим и бюрократическим. Неограниченные полномочия военных губернаторов и большое расстояние от центра давало широкие возможности для злоупотреблений. В XVII в. административная система Сибири была устроена на основе «кормления». Губернаторы не получали платы от государства, но могли на своих территориях получать взятки и откаты от предприятий, торговцев и чиновников более низких уровней.

Реформы Петра Столыпина в 1906 г. улучшили правовую основу в направлении поддержки частной собственности на землю и расширения коммерческого, научного сельского хозяйства, а также унификации частных фермерских земельных участков. В следующее десятилетие международная торговля сельскохозяйственной продукцией выросла более чем в два раза, при этом Си-



1127(см. огл. на стр.9)

бирь обеспечила наибольшую часть этого роста. В 2011 г. премьер-министр Владимир Путин представил себя в средствах массовой информации современным аналогом Столыпина, создающим институты для новой российской экономики.

## Сибирь в эпоху командной системы

Хотя многие черты централизованного управления и колониального характера отношений с Сибирью возникли в дореволюционное время, территориальная структура и структура промышленности экономик Сибири и Дальнего Востока были в ходе централизованного управления Сибирью во времена советской командной экономики. В период централизованного планирования в Сибири была проведена принудительная индустриализация. Рост сибирской экономики в значительной степени происходил за счет использования принудительного труда в советском ГУЛАГе. Расширяясь на восток, Россия поддерживала высокие нормы капиталовложений в энергетику и добычу полезных ископаемых, а также продвинула свои военные силы до Тихого океана.

Перемещение российской промышленности за Урал было отчасти вызвано началом Второй мировой войны и нападением Германии на Советский Союз в июне 1941 г. Но и в послевоенный период политическая необходимость контролировать обширные сибирские территории и разрабатывать энергетические и природные ресурсы стимулировали политиков продолжить расширение военно-промышленного комплекса в Сибирь. Накануне своего распада Советский Союз держал на российском Дальнем Востоке 20% всех своих вооруженных сил, включая атомные и обычные подводные лодки, истребители-бомбардировщики и большой Тихоокеанский флот.

В эпоху командной экономики огромные природные богатства Сибири давали большую часть валютной выручки Советского Союза, которая использовалась на импорт продовольствия, потребительских товаров и технологий. Расширялся экспорт угля, древесины и рыбной продукции, но сибирские нефть и газ все равно домини-



1128(см. огл. на стр.9)

ровали во внешнеторговой статистике страны. Сибирь давала самую большую долю в экспорте энергоносителей в 1970-е и в начале 1980-х гг., а восьмикратный рост мировых цен на нефть сыграл определяющую роль в росте российской экономики.

## Роль принудительного труда в развитии Сибири

В 1929 г. сталинское Политбюро приняло постановление «Об использовании труда уголовно-заключенных», которое предусматривало колонизацию и разработку природных ресурсов отдаленных районов созданными в них лагерями (Khalevnyuk 2001, 113). В 1930 г. Объединенное государственное политическое управление при Совете Народных Комиссаров СССР (ОГПУ) приступило к строительству Беломорско-Балтийского канала, используя для этого труд заключенных. В апреле 1932 г. был создан лагерь в Магадане на Колыме, который занимался добычей золота и цветных металлов. Ядро экономики ГУЛАГа составляли крупномасштабные, в основном строительные, проекты, реализация которых осуществлялась на основе устойчивого притока заключенных.

Только на Дальнем Востоке 63 000 человек строили железные дороги, добывали уголь, построили судоверфь в Комсомольске-на-Амуре и разрабатывали богатые золотом месторождения в Магадане. Крупнейшей организацией лагерной системы был Дальстрой (Главное управление строительства Дальнего Севера) — беспощадное подразделение НКВД, которое управляло более чем ста тридцатью исправительно-трудовыми лагерями, разбросанными по территории площадью более 3 млн кв. км. Ужасающую бесчеловечность и жестокость ГУЛАГа понять невозможно. И очень грустно осознавать, что человеческие жизни были истрачены на пустые задачи или не имели никакой цели вообще.

Сегодня добыча золота и серебра в Магадане растет, а население Магадана сокращается. Приезжающие в город видят архитектуру, напоминающую о лагерях, и население, которое смотрит на свою трудовую жизнь



1129(см. огл. на стр.9)

на Дальнем Востоке как на временную командировку. Пейзаж за городом — результат вырубки лиственницы и кедра. Когда-то он представлял собой лесистые речные долины, а теперь это голые холмы и уничтоженные нерестилища лосося.

## Сибирь и Дальний Восток накануне реформ

В конце 1980-х гг., накануне распада Советского Союза, Сибирь и Дальний Восток подвергались воздействию двух противоположных сил. Форсированная разработка энергетических, минеральных и иных сырьевых богатств Азии означала, что люди находились не на своих местах и делали неверные вещи. Сибирские моногорода находились в отдаленных, недружелюбных к человеку местах и были своего рода архипелагом в дикой природе. Но как только Россия открылась, став частью мировых рынков, крупные сектора российской экономики и значительная доля часть ее основных фондов оказались неприбыльными по мировым ценам. С другой стороны, с сокращением экспорта по централизованным государственным каналам элиты получили возможность оставлять экспортные доходы в офшорах, а краткосрочный отток капитала стимулировал спрос на ресурсы, которые можно продать на мировом рынке.

Перед распадом Советского Союза его экономика находилась в кризисе. Товары исчезли из магазинов. Реальный валовой внутренний продукт (ВВП) упал на 15%. Дефицит государственного бюджета вырос до 16,5% ВВП. В долларовом выражении экспорт упал на 40%, а импорт — на 84%. Последствия скрытой инфляции, оттока капитала и институционального краха были хорошо видны в отдаленных регионах России. В сентябре 1989 г. всем приезжающим в Хабаровск на Дальнем Востоке казалось, что они провалились в дыру во времени и попали в 1950-е г. Ряды неподвижных строительных кранов нависали над недостроенными, железобетонными муниципальными пятиэтажками, мимо которых ходили разбитые автобусы с полузакрытыми дверями, из которых торчат руки, ноги и хозяйственные сумки. В государственном продуктовом магазине можно было найти



1130(см. огл. на стр.9)

несвежий хлеб за десять копеек и болгарские маринованные огурцы за два рубля, но не было ни фруктов и овощей, ни молока и масла, ни сыра, ни мяса. Как и в других оборонных городах, в Хабаровске везде была видна значительная роль военных. Больше одной трети всех автомобилей на улице были военными автомобилями. Когда участники посвященной перестройке конференции заходили на катер, чтобы отправиться на пикник на острове в бухте Золотой Рог, недалеко от них проходили военные корабли, а бомбардировщики «Сухой» тренировались в бомбометании по целям на воде.

Отток капитала привел к сокращению затрат на производство и потребление, в результате чего были нарушены производственные связи. В январе 1991 г. прервалась поставка запасных частей и оборудования на электростанцию Хабаровска, более половины из 680 тысяч жителей города оставались без тепла, света и воды в течение двух месяцев при температуре ниже нуля градусов.

## Демографические и структурные изменения в Сибири

Первые годы переходного периода стали в Сибири годами хаоса. Закрытие военных баз, резкое сокращение выпуска военной техники и сокращение государственных субсидий привело к безработице и обвалу доходов населения. И хотя номинальные доходы рабочих в азиатской части России были выше, чем в европейской части, реальные доходы с учетом затрат были ниже. У предприятий накопились большие долги по платежам, зарплатам и налогам.

Перспектива выхода российской экономики на мировой рынок и приведения цен в соответствие с мировыми рыночными ценами выявила всю перекошенность российской экономики. При существующих соотношениях мировых цен сибирские сырьевые товары имели гораздо большую стоимость по отношению к внешним ценам на промышленные товары, чем к внутренним. При оценке по мировым ценам, стоимость произведенной в России продукции не покрыла бы стоимости необходимого для ее производства сырья даже если затра-



1131(см. огл. на стр.9)

ты на рабочую силу и капитальные затраты будут равны нулю. При оценке по мировым ценам добавленная стоимость в отраслях обрабатывающей промышленности была отрицательной. Оценивая конкурентоспособность отраслей промышленности на Дальнем Востоке, Джудит Торнтон (Thornton 1996) указывает четыре отрасли, которые давали отрицательную добавленную стоимость, в число которых входят пищевая (рыбная) промышленность, деревообработка, легкая промышленность и химическая промышленность. Без совершенствования своих технологий эти отрасли сразу бы обанкротились. Еще три отрасли — сельское хозяйство, цветная металлургия и угольная промышленность — не смогли бы даже заработать на зарплату своим работникам, если бы работали по мировым ценам. Таким образом, две из трех основных экспортных отраслей региона — лесная и рыбная — сразу бы стали неприбыльными, если бы им пришлось платить полную цену за потребляемую энергию.

Неопределенность и промышленный упадок постсоветского периода очень сильно повлияли на демографическую ситуацию и структуру населения азиатской части России. В период с 1990 по 2009 г. население России сократилось со 148 до 141,9 млн человек. При этом если все население Российской Федерации сократилось на 4%, то в результате оттока жителей из азиатских районов на запад население Сибири сократилось на 7,4%, а население Дальнего Востока — на все 29%.

И только в нефтегазовых регионах, таких как Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, которые формально включены в Сибирский федеральный округ, население выросло (рис. 28.1). В каждом из этих регионов наблюдался отток населения из малых городов и поселений в северной части, его переселение в более крупные города у границ регионов. На Дальнем Востоке сокращение населения составило 29% на Сахалине и на Камчатке, 59 % в Магадане и 69 % на Чукотке (рис. 28.2) (по данным Федеральной службы государственной статистики за разные годы).

Приватизация малых предприятий прошла в Сибири и на Дальнем Востоке так же быстро, как и в других местах. Однако приватизация средних предприятий



1132(см. огл. на стр.9)

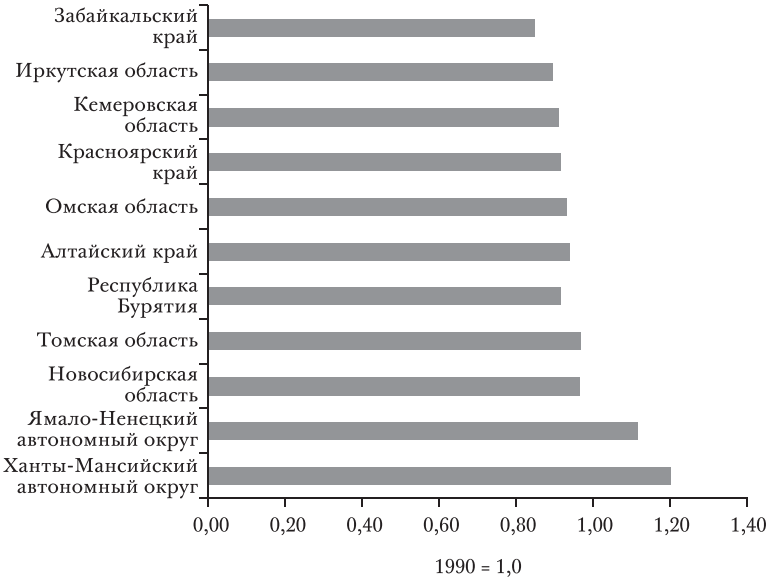



РИС. 28.1. Изменение численности населения Сибири, 2009/1990 гг.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).

шла при острой конкуренции между региональными и центральными властями. Крупные энергетические, металлургические и оборонные компании оставались в руках государства и их приватизация осуществлялась в центре. Около трех четвертей малых предприятий сферы обслуживания приватизировались на конкурентных торгах, при этом в крупных муниципальных образованиях приватизация создала основу для конкуренции.

Чековая приватизация крупных предприятий шла в Сибири и на Дальнем Востоке медленнее, чем в других регионах России потому, что значительная доля этих компаний были предприятиями инфраструктуры, оборонной промышленности или занимались добычей находящихся в государственной собственности природных богатств. Тем не менее к 1994 г. сотрудники двух третей таких предприятий выбрали вариант приватизации, который позволял руководителям и сотрудникам этих компаний приобрести за приватизационные чеки 51% их голосующих акций.



1133(см. огл. на стр.9)

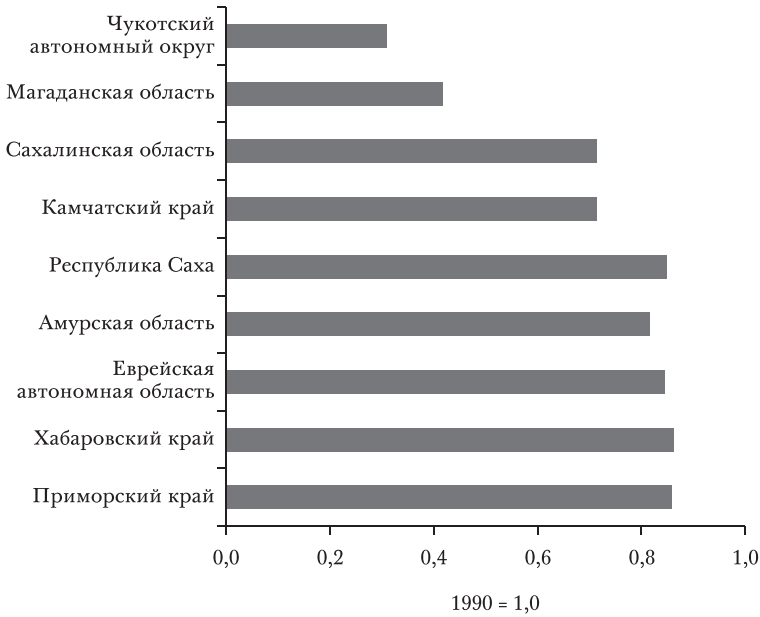



РИС. 28.2. Изменение численности населения Дальнего Востока, 2009/1990 гг.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).

И к 1995 г. большинство крупных компаний в азиатской части России имели гибридную форму собственности, при которой долями в них владели их менеджеры, сотрудники, представители региональной элиты, внешние акционеры и государство. Первоначально право собственности осуществлялось менеджерами предприятия и местными властями, но постепенно внешние инвесторы из размещавшихся в Москве холдинговых компаний начали забирать себе компании, производящие ценную экспортную продукцию.

Раздача лицензий и прав на разработку природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока была непрозрачной и часто проводилась в центре. Например, в 1990-е гг. компания «Роснефтегаз», являвшаяся наследницей бывшего советского Министерства нефтяной промышленности, была вынуждена отдать все свои многочисленные дочерние предприятия новым, вертикально интегрированным компаниям, но затем верну-



1134(см. огл. на стр.9)

ла свои активы при национализации в следующем десятилетии.

Приватизация сельскохозяйственных предприятий была малопонятной. Вместо того чтобы создать основу для организации семейных ферм, колхозы были реорганизованы в огромные акционерные общества, управляемые их бывшими директорами и местными чиновниками. А бывшие колхозники стали номинальными владельцами долей, которые давали мало реальных прав собственности. Проведя исследование на основе интервью с местными чиновниками и фермерами, Дженнифер Дункан и Мишель Рютчле выяснили, что фермеры, решившие создать семейные фермы на Дальнем Востоке, обязаны платить налоги, превышающие доходы их ферм (Duncan and Ruetschle 2002, 201). Если же они прекращали производство, чтобы избежать налогов, местные комитеты по землепользованию осуществляли конфискацию их земли за неведение производственной деятельности. В ходе приватизации земель на Дальнем Востоке более половины пахотных земель было передано в фонды перераспределения земель, которые контролировались региональными правительствами. Сегодня земли этих фондов сдаются в аренду, часто — крестьянам из соседнего Китая.

Первоначально либерализация рынков и приватизация государственной собственности вызывали большой интерес со стороны иностранцев. В экспортных отраслях, таких как нефтедобыча, международные компании хотели установить партнерские отношения с возникающими вертикально интегрированными российскими нефтяными компаниями. Однако в непредсказуемой правовой и налоговой среде большинство самых ранних прямых зарубежных инвестиций оказались убыточными, иногда даже очень убыточными. Хотя некоторым компаниям удалось сделать успешные, долгосрочные инвестиции в новые активы (инвестиции компании *British Petroleum* в Сибири и инвестиции компаний *Exxon* и *Shell* на Сахалине). А в децентрализованных отраслях, таких как лесная и рыболовная (которые мы рассмотрим ниже), иностранные инвесторы, и в особенности японские поставщики новых технологий, подвергались неоднократной экспроприации (Thornton and Mikheeva 1996).



1135(см. огл. на стр.9)

## Падение и восстановление производства и доходов

Накануне реформ промышленное производство в Сибири и на Дальнем Востоке требовало значительных капиталовложений. Поэтому валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения в регионах со значительной производственной и добывающей базой был выше среднесоюзного уровня. Однако резкое падение спроса на военную и инвестиционную продукцию с 1992 г., а также разрушение вертикальных производственных связей между странами бывшего Советского Союза после его распада привело к резкому сокращению экономической деятельности. В 1999 г. ВРП Дальнего Востока сократился до 42 % от уровня 1990 г. (Mikheeva 2002, 91).

В период с 1994 по 2008 г. в большинстве азиатских регионов России зарегистрировано более глубокое падение ВРП, чем в среднем по России (табл. 28.1 и рис. 28.3). При этом результаты экономической деятельности в разных регионах были неодинаковы. Регионы — экспортеры энергоносителей, такие как Тюмень и Сахалин, дали в шесть-девять раз более высокий объем производства на человека, чем другие регионы.

В условиях резкого падения промышленного производства в период с 1992 по 1998 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума выросла примерно с одной четверти до более чем одной трети. Ситуация начала выправляться после 2000 г., когда сибирские производители отреагировали на четырехкратное снижение курса рубля, ремонетизацию экономики и быстрый рост спроса на российские экспортные товары на мировом рынке. Более того, изменение обменного курса позволило восстановить внутреннее производство импортозамещающей продукции и повысить конкурентоспособность российского экспорта.

Торговля со странами Азиатско-Тихоокеанского региона и в особенности с Китаем играла все более возрастающую роль в восстановлении и расширении двусторонней торговли в Сибири. Кроме того, правительство в центре направляло растущие доходы от экспорта нефти на увеличение пенсий и доходов государственных служащих.



1136(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 28.1
Соотношение ВРП на душу населения и среднего ВРП в 1990-2008 гг.

| | 1990 | 1994 | 2008 |
|---|---|---|---|
| Тюменская область | | 295 | 384 |
| Сибирский федеральный округ | | | 74 |
| Красноярский край | | 142 | 106 |
| Томская область | | 115 | 100 |
| Кемеровская область | | 123 | 84 |
| Иркутская область | | 122 | 75 |
| Омская область | | 87 | 72 |
| Новосибирская область | | 90 | 72 |
| Республика Хакасия | | 113 | 57 |
| Республика Бурятия | | 99 | 55 |
| Алтайский край | | 62 | 44 |
| Республика Алтай | | 54 | 37 |
| Республика Тыва | | 50 | 32 |
| Дальневосточный федеральный округ | 123 | | 99 |
| Республика Саха | 148 | 225 | 133 |
| Приморский край | 76 | 91 | 66 |
| Хабаровский край | 112 | 107 | 81 |
| Амурская область | 100 | 114 | 65 |
| Камчатский край | 218 | 157 | 94 |
| Магаданская область | 264 | 211 | 106 |
| Сахалинская область | 164 | 131 | 269 |
| Еврейская автономная область | 87 | 79 | 60 |

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).

Оценки изменения доходов на душу населения, полученные путем корректировки денежных доходов с учетом региональных показателей стоимости фиксированной корзины товаров, показывают, что оценочные доходы растут быстрее, чем официальные показатели (рис. 28.4 и 28.5). При этом как официальные, так и оце-



1137(см. огл. на стр.9)

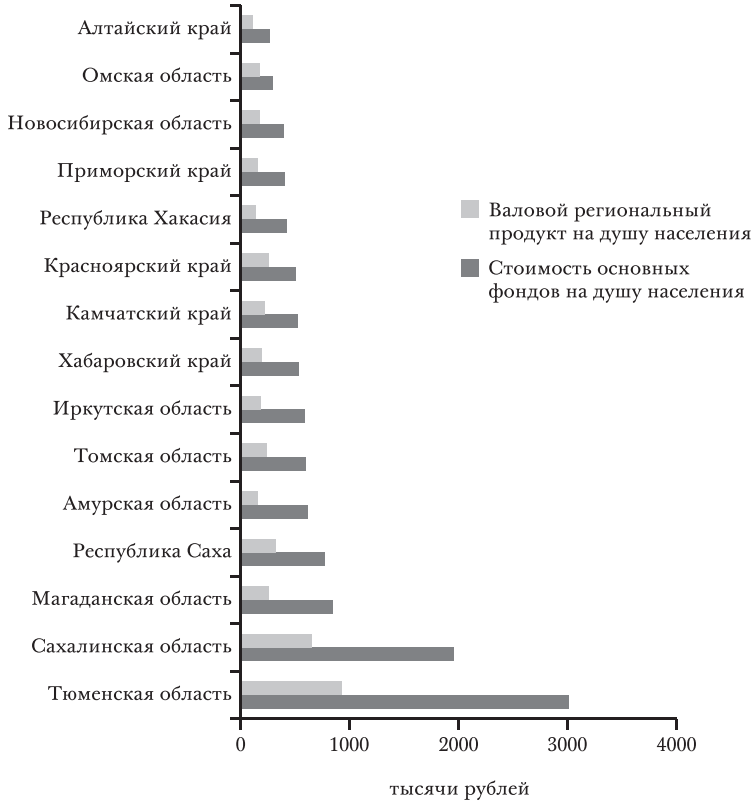



РИС. 28.3. ВРП и стоимость основных фондов, Сибирь и Дальний Восток, 2008 г.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).

ночные показатели реальных доходов в Сибири выросли более чем в два раза за период с 2000 по 2008 г.

Несмотря на этот рост, средняя реальная заработная плата в крупных сибирских и дальневосточных городах оставалась на уровне почти в два раза ниже средней заработной платы в крупных городах европейской части России (рис. 28.6). Россия прошла через серьезные структурные изменения, но отток населения из городов сибирского архипелага продолжался. Изношенная российская инфраструктура и основные фонды едва ли могли обеспечить конкурентоспособность, еще меньше они были способны обеспечить экономический рост. Бюджетная



1138(см. огл. на стр.9)

политика правительства позволяла центру смягчить политические и социальные издержки структурных изменений, но за пределами энергетического сектора производительность труда росла в Сибири медленно.

Низкий уровень доходов и суровые природные условия также отражались на показателях благосостояния населения. Статистика возрастной смертности заметно выросла в России в постсоветский период (Eberstadt and Groth 2009). Средняя продолжительность жизни в России на двенадцать лет ниже, чем в Западной Европе. В 2005 г. она была на два года ниже, чем в 1950-е гг. И опять же ожидаемая продолжительность жизни в Сибири и на Дальнем Востоке была значительно ниже, чем в других регионах России, и составляла в 2005 г. 56 лет для мужчин и 69–70 лет для женщин.

Широко распространенный образ российского «Дикого Востока» дополнялся сообщениями в российской прессе об уровне преступности, который в Сибири и на Дальнем Востоке был выше. Если число убийств на одного человека взять в качестве показателя, который наиболее точно отражает уровень тяжких преступлений, то видно, что их количество продолжало расти в азиатской части России до 2005 г., т.е. еще долго после того, как органы милиции подавили организованные преступные группы, активно действовавшие в первые годы переходного периода. Николас Эберштадт и Ганс Грот (Eberstadt and Groth 2009) отметили, что уровень смертности от несчастных случаев, самоубийств и убийств в России сравним с уровнями смертности в постконфликтных обществах в Африке южнее Сахары. В 2009 г. показатель числа убийств в Сибири и на Дальнем Востоке превышал аналогичный показатель для Москвы в три раза (рис. 28.7).

Однако несмотря на то, что Сибирь и Дальний Восток значительно отстают от Европейской России по многим показателям здоровья населения, появились признаки улучшения некоторых из этих показателей и в особенности значительное снижение уровня детской смертности. В период с 1990 по 2009 г. детская смертность сократилась в России наполовину, с 17,4 до 8 случаев на 1000 рожденных детей. Наиболее сильно детская смертность сократилась в Европейской России и в особенности в Мо-



1139(см. огл. на стр.9)

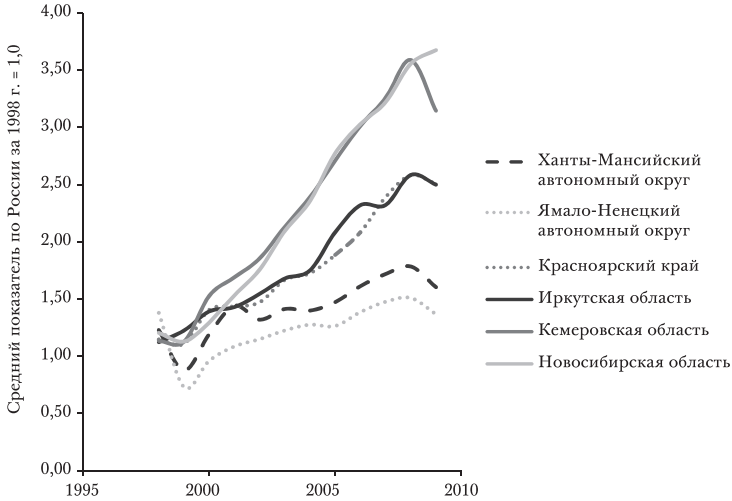



РИС. 28.4. Денежные доходы на душу населения в Сибири, пересчитанные с учетом стоимости фиксированной корзины товаров, 1998–2009 гг.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).

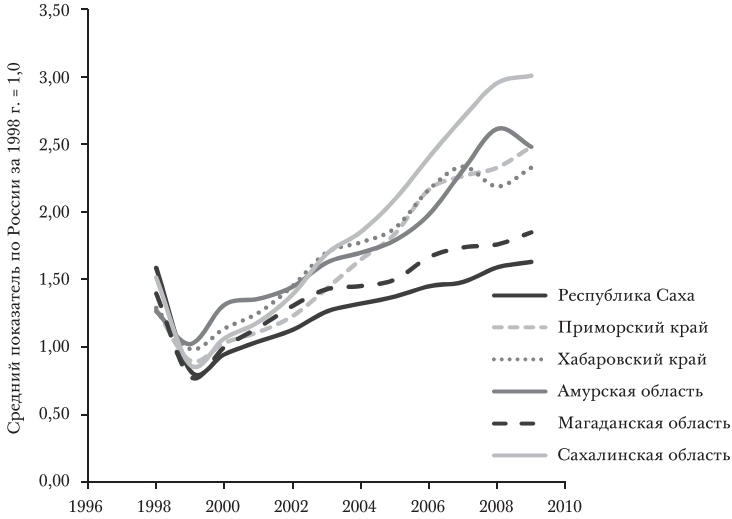



РИС. 28.5. Денежные доходы на душу населения на Дальнем Востоке, пересчитанные с учетом стоимости фиксированной корзины товаров, 1998–2009 гг.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).



1140(см. огл. на стр.9)

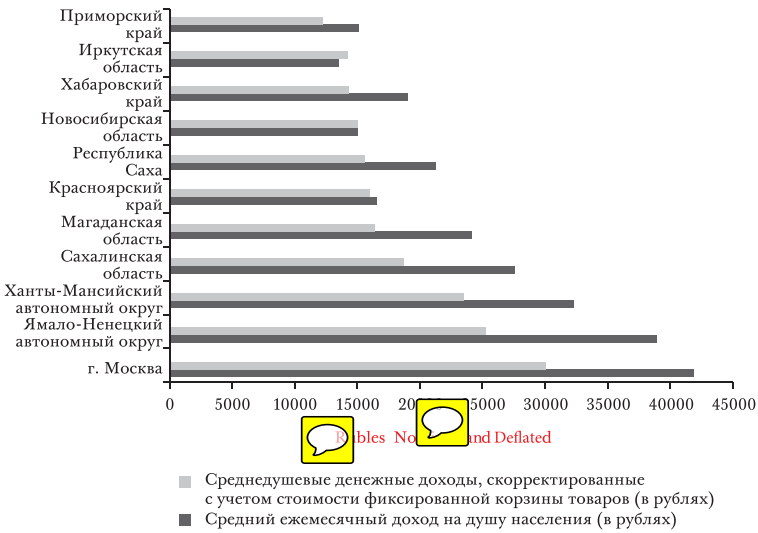



РИС. 28.6. Реальные среднедушевые денежные доходы жителей Сибири и Дальнего Востока в 2009 г.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).

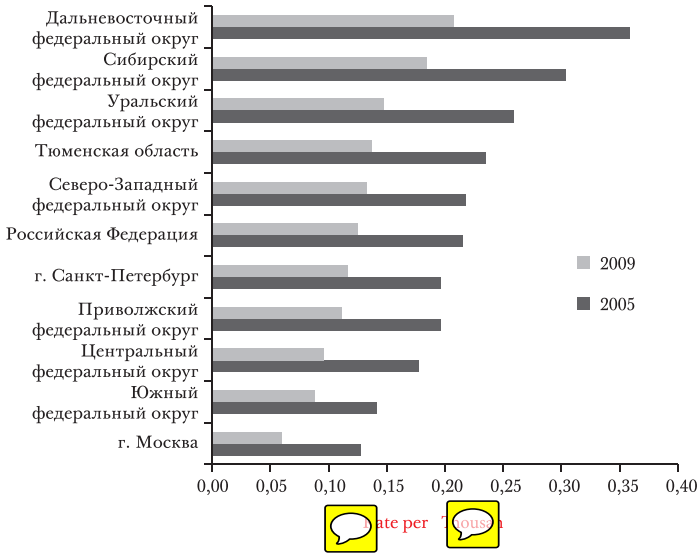



РИС. 28.7. Статистика убийств по федеральным округам и городам в 2005 и 2009 гг.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (за разные годы).



1141(см. огл. на стр.9)

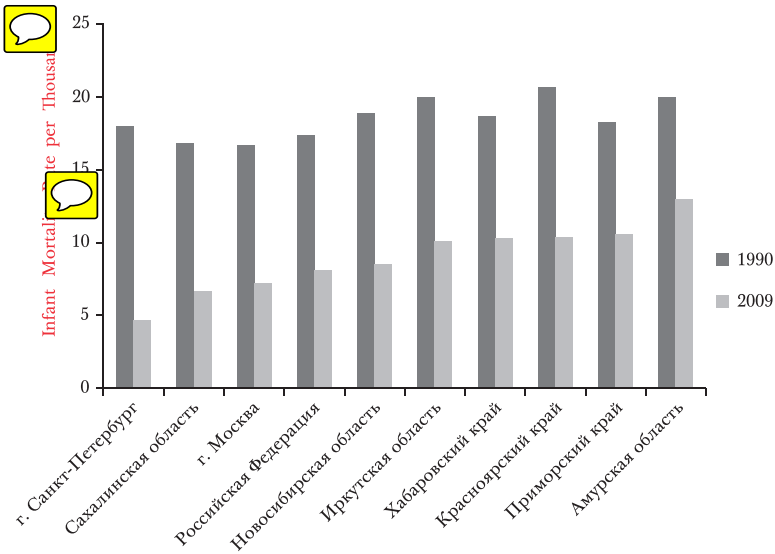



РИС. 28.8. Уровень детской смертности по регионам

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России: социально-экономические показатели (разные годы).

скве (с 16,8 до 6,7 на 1000 рожденных детей) и Санкт-Петербурге (с 18 до 4,7 на 1000 рожденных детей) (рис. 28.8). За исключением Сахалина, детская смертность в азиатской части России оставалась на уровне почти в два раза выше, чем в Москве. И только на Сахалине, где международные нефтяные компании инвестировали значительные средства в здравоохранение и социальную инфраструктуру, ситуация с детской смертностью улучшилась до уровней, сопоставимых с западными.

## Отток населения с Крайнего Севера

Взглянуть на результаты переходного процесса в постсоветский период можно на примере Чукотки — заброшенного уголка на Крайнем Севере, который когда-то был стратегическим регионом российского Дальнего Востока. Больше половины территории Чукотки, равной по площади Великобритании и Франции, лежит выше Полярного круга в зоне вечной мерзлоты и тундры.



1142(см. огл. на стр.9)

Советское управление регионом на практике оказалось разрушительным для его коренного населения. Чукчи-оленеводы были собраны в коллективы, а старшины их поселений были отправлены в исправительно-трудовые лагеря. Приморский народ, чукчи сначала продолжали вести свой обычный образ жизни, включавший рыбную ловлю и лов тюленей, моржей и китов, но в 1941 г. охота на китов была запрещена. В начале 1950-х гг. Москва признала чукотские поселения «бесперспективными». Их жители были переселены в городские поселения советского типа вдали от их традиционных поселений, где их бетонные дома стали постепенно погружаться в вечную мерзлоту.

Полный крах произошел в постсоветский период. Население региона сократилось со 158 тыс. человек в 1990 г. до 48 тысяч в 2009 г. Около четверти жителей составляют коренные сибирские народы, в основном — чукчи, родственные эскимосам Аляски. Их основные занятия — оленеводство, рыбная ловля и охота на морских млекопитающих. В 1992 г. коренные народы возобновили рыбную ловлю со своих традиционных лодок на деревянных каркасах обтянутых моржовой кожей, управляемых командой из шести-семи человек. Вскоре они стали получать необходимые для них разрешения на отлов серых и гренландских китов. В настоящее время Международная комиссия по промыслу китов выделяет квоту на 280 гренландских китов и 620 серых китов коренным народам Чукотки и Аляски.

Промышленность Чукотки неразвита и завязана на добычу полезных ископаемых, в основном — золота. Чтобы исправить такое положение, Роман Абрамович, который занимал пост губернатора Чукотки с 2000 по 2008 г., ввел особый режим для иностранных инвесторов, дав им гарантированные права собственности для привлечения их в разведку и разработку месторождений драгоценных металлов. Этот режим позволил за последние пять лет привлечь значительные инвестиции и увеличить добычу золота в регионе с 6,4 т в 2002 г. до 30 т в 2010 г.

Упадок Чукотки и ее выживание являются примером того, как политика, разработанная в Москве и реализуемая бюрократическими элитами, определяет бла-



1143(см. огл. на стр.9)

госостояние население северной части Сибири. В 1995 г. региональные власти создали Чукотскую рыболовную компанию, которой совместно владели местные организации и Дальневосточная инвестиционная компания в Москве, которой управляли региональные органы власти. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству выделил Чукотской рыболовной компании квоту на 50000 метрических тонн рыбы. Примерно две третьих этого количества было выловлено большим рыбоперерабатывающим траулером компании *Alaska Ocean* из штата Вашингтон, США, на основе соглашения об участии в прибылях. Доходы от рыбной ловли поступали в фонд развития губернатора Чукотки.

Кроме того, Москва дала Чукотке право экспортировать в Западную Европу без уплаты акцизов до одного миллиона метрических тонн государственной нефти в год. При этом Дальневосточная инвестиционная компания, являвшаяся инвестиционным подразделением региональной власти, занималась инвестированием доходов от этих продаж. Торговым подразделением региональной администрации была Чукотская торговая компания, которая занималась импортом продовольствия, топлива и оборудования. Она также обладала правами на разработку морских месторождений нефти в Восточносибирском и Чукотском морях. Торговый офис в штате Вашингтон, США, осуществлял необходимые для региона закупки на международном рынке, а чукотскими компаниями управляли из Москвы, так как большинство их платежей золотодобывающим компаниям, субсидии на их снабжение и права на экспорт нефти происходили из Москвы. Проанализировав эти схемы, Мировой банк рекомендовал Министерству финансов России субсидии натурой заменить на открытое бюджетное финансирование, так как непрозрачные схемы только приносили мало пользы региону.

Статус региона сильно изменился, после того как Роман Абрамович, миллиардер и владелец нефтяной компании «Сибнефть», стал депутатом Госдумы от Чукотки в 1999 г. и губернатором Чукотки в 2000 г. Абрамович был самостоятельно добившимся успеха предпринимателем, ставшим вместе с Борисом Березовским совладельцем компании «Сибнефть» в ходе залоговых согла-



1144(см. огл. на стр.9)

шений с Борисом Ельциным. Позднее Абрамович вышел победителем из «алюминиевых войн» — периода олигархической борьбы за предприятия российской цветной металлургии. При этом предполагалось, что Абрамович отплатит своей поддержкой разоренного региона.

Роман Абрамович занимал пост губернатора Чукотки с 2000 по 2008 г. По заявлению представителя Романа Абрамовича из компании *Millhouse Capital*, за этот период Абрамович потратил более 2 млрд долл США на поддержку и развитие региона. Он предоставлял средства на переезд людям, желающим уехать с Чукотки. За этот период уровень жизни в регионе повысился, а инфраструктура, школы и жилые дома были отремонтированы. Столица региона Анадырь стала приветливым городом после того, как дома советской постройки были перекрашены в яркие цвета. После приобретения «Сибнефти» компанией «Газпром нефть» за 13 млрд долл США Абрамович захотел покинуть пост губернатора. Однако Владимир Путин снова назначил его на эту должность на срок до 2008 г., когда ему позволили уйти с обещанием, что Чукотка будет продолжать получать финансирование от *Millhouse Capital*.

Финансирование привлекалось не в связи с перспективами разработки нефтяных месторождений, а благодаря особому режиму с гарантированными правами собственности при добыче золота и других драгоценных металлов. В 2009 г. в центральной части Чукотки был открыт новый золотой прииск «Купол», на котором работали 1400 человек. Направив 30 т золота в Центробанк России, «Купол» вдвое увеличил долю золотодобычи в доходах Чукотки (Paxton 2009). Первоначально прииском владели канадская компания *Kinross Gold* (75%) и правительство Чукотки (25%), но позднее канадская компания выкупила весь прииск. В 2010 г. компания *Kinross Gold* приобрела еще одно месторождение, расположенное севернее «Купола», а в 2011 г. губернатор Чукотки объявил об открытии в районе Билибино на Крайнем Севере новых месторождений, которые содержат 1500 т золота.

Таким образом, иностранные инвестиции пришли на Чукотку после того, как договоренности об особом инвестиционном режиме были достигнуты в Москве.



1145(см. огл. на стр.9)

К настоящему времени рынки капитала направили уже больше 3 млрд долл. США в добычу золота и серебра на Чукотке, что подтверждает, что при наличии гарантированных прав собственности и эффективном управлении инвестиции в разработку сибирских природных богатств возможны, по крайней мере со стороны российских миллиардеров с хорошими связями.

## Роль Сибири в мировой экономике

Несмотря на свою неоднородность, различные регионы азиатской части России имеют некоторые общие черты. Во-первых, все эти регионы находятся в самой середине процесса достижения экономического равновесия и их региональные экономики адаптируются в соответствии с рыночными сигналами. Во-вторых, экономическая корректировка идет под действием сил, действующих на международных рынках. И наконец, способность этих регионов реагировать на возможности, открывающиеся на растущих рынках Азиатско-Тихоокеанского региона, ограничиваются из-за государственного управления находящимися в государственной собственности землями и природными ресурсами и непредсказуемости в отношении прав собственности на ресурсы.

Структурные изменения в Сибири и на Дальнем Востоке отстают от изменений в европейской части России потому, что первоначально экономические перекосы были сильнее в этих регионах, а также из-за политики Москвы, направленной на использование протекционистских тарифов, экспортных налогов и субсидирование убыточных предприятий, которые только замедляют преобразования. В случае если экономическая корректировка требует внедрения новых, современных технологий в каком-либо новом месте, то неопределенный инвестиционный климат становится серьезным препятствием дальнейшему экономическому росту.

Обещанные инвестиции в железные и автомобильные дороги, линии электропередач и трубопроводы для поставки сырья и энергии на растущие азиатские рынки являются важным фактором экономического восстановления. Стратегия социально-экономического развития



1146(см. огл. на стр.9)

Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. предполагает, что первый этап будет осуществляться на основе государственных инвестиций в инфраструктуру, включая Транссибирскую магистраль и БАМ, автодороги, трубопроводы, электростанции и порты, необходимые для вывода сибирских ресурсов на рынки Азиатско-Тихоокеанского региона и совершенствования социальной инфраструктуры региона.

## Рост торговли со странами Азиатско-Тихоокеанского региона

Уже есть признаки того, что экономический рост в Азии может привести к экономическому росту в Сибири. Обесценивание рубля после 1999 г. стимулировало внутреннее производство импортозамещающих товаров, но и увеличило прибыльность экспорта российских сырьевых товаров. Реагируя на высокий спрос, российские ориентированные на Запад внешнеторговые схемы начали постепенно переориентироваться на Азиатско-Тихоокеанский регион. Доля Европейского союза в двусторонней торговле России постепенно сократилась до 49 % в 2010 г., а доля стран Азиатско-Тихоокеанского региона составляет сейчас 23,3 %. Сегодня крупнейшим торговым партнером России является Китай (9,5 %), а за ним идут Нидерланды (9,3 %), Германия (8,3 %) и Украина (6,9 %) (См. табл. 28.2.) В Азии же крупнейшими торговыми партнерами России являются Китай, Япония и Южная Корея при доминирующей роли Китая.

Доля природных ресурсов в ассортименте российских экспортных товаров постоянно росла (см. табл. 28.3). В 2010 г. топливно-энергетические ресурсы давали 67,5 % российского экспорта. За ними шли черные и цветные металлы (10,6 %), химические продукты (6,2 %) и машины и оборудование, включая военную технику (5,4%). Если посмотреть на структуру экспорта из Сибири и с Дальнего Востока, то увидим, что в 2010 г. экспорт топлива, металлов, химических продуктов, дре-



1147(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 28.2
Российская торговля с Северо-Восточной Азией, 2010 г.

| | Российский экспорт (млн. долларов США) | Российский импорт (млн. долларов США) |
|---|---|---|
| Российская Федерация, всего | 427 800 | 260 000 |
| Российская Федерация, сырьевые товары | 373 056 | 217 415 |
| Китай | 19 781 | 39 033 |
| вкл. нефть | 7 303 | |
| вкл. сжиженный природный газ | 65 | |
| Япония | 12 501 | 10 300 |
| вкл. нефть | 5 338 | |
| вкл. сжиженный природный газ | 2 203 | |
| КНДР | 10 404 | 7 267 |
| вкл. сжиженный природный газ | 629 | |
| Монголия | 937 | 79 |
| Южная Корея | 46 | 16 |
| Германия | 15 860 | 29 616 |
| Соединенные Штаты | 12 033 | 9 840 |

Источник: ООН (2011), база данных торговой статистики, http://comtrade.un/org/db/.

весины и машин и оборудования из Сибири составил 30,8 млрд долл. США. Экспорт из дальневосточного региона составил почти 12 млрд долл. США при основной доле в нем экспорта нефти и сжиженного природного газа (7,4 млрд долл США). Рыбная отрасль экспортировала продукцию на сумму 1,6 млрд долл США.

Некоторая продукция азиатской части России, такая как золото и алмазы, не представлена во внешнеторговой статистике. В 2009 г. в Республике Саха добыли 34,9 млн каратов алмазов, из которых 22 млн каратов были алмазами ювелирного качества. Весь этот объем



1148(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 28.3
Товарный экспорт из Сибири и с Дальнего Востока
(в млн. долларов США)

| | Всего экспорта | Сельскохозяйственная и рыбная продукция | Энергоносители | Химическая продукция | Продукция лесной отрасли | Металлургическая продукция, металлы | Машины и оборудование |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Российская Федерация, 2009 г. | 301751 | 9954 | 201081 | 18683 | 8437 | 33637 | 17946 |
| г.Москва, 2009 г. | 113761 | 1585 | 100504 | 2162 | 207 | 520 | 5512 |
| Сибирский федеральный округ, 2009 г. | 25541 | 345 | 7218 | 2348 | 2992 | 10316 | 1427 |
| Сибирский федеральный округ, 2010 г. | 30837 | 263 | 10710 | 3365 | 3198 | 9869 | 2567 |
| Дальневосточный федеральный округ, 2009 г. | 11970 | 1648 | 7424 | 59 | 900 | 347 | 257 |

Источник: Федеральная таможенная служба, Товарная структура экспорта и импорта (разные годы), http://www.customs.ru/ru/stats/stats/.

был абстрактно оценен в 2,3 млрд долл. США. По данным компании *De Beers* , Китай обогнал Японию в качестве второго крупнейшего в мире покупателя алмазов после Соединенных Штатов (Bloomberg Business Week 2011).

Китай является крупнейшим торговым партнером для азиатской части России. В 2010 г. Сибирский федеральный округ сообщил, что на долю Китая приходится 18,8 % его экспорта и 28,8% импорта (см. табл. 28.4). Китай покупал сибирский уголь, металлы и металлургическую продукцию, а также лес и продукцию лесной отрасли. Доля военной техники в поставках в Китай из Си-



1149(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 28.4
Товарный импорт в Сибирь и на Дальний Восток
(в млн. долларов США)

| | Всего импорта | Сельскохозяйственная продукция | Энергоносители | Химическая продукция | Продукция лесной отрасли | Металлургическая продукция | Машины и оборудование |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Российская Федерация, 2009 г. | 167 457 | 30 062 | 2 399 | 27 876 | 5 108 | 10 891 | 72 649 |
| г.Москва, 2009 г. | 70 881 | 10 519 | 280 | 14 739 | 2 376 | 2 586 | 32 614 |
| Сибирский федеральный округ, 2009 г. | 5 824 | 777 | 249 | 1 692 | 57 | 362 | 2 258 |
| Сибирский федеральный округ, 2010 г. | 6 242 | 664 | 314 | 1 939 | 50 | 474 | 2 157 |
| Дальневосточный федеральный округ, 2010 г. | 4 962 | 890 | 82 | 393 | 91 | 452 | 1 952 |

Источник: Федеральная таможенная служба, Товарная структура экспорта и импорта (разные годы).

бири снижается, так как Китай расширяет внутреннее производство военной продукции. (В любом случае информация об экспортных поставках военной техники публикуется центром, а не российскими регионами.) Китай поставлял в Сибирь и на Дальний Восток продовольственные товары, одежду, обувь и электронику. Китайская провинция Хейлунцзян, имеющая трехтысячекилометровую границу с российским Дальним Востоком, поставила в 2008 г. через границу с Россией товаров на сумму примерно 8 млрд долл. США (Hiraizumi 2010). По данным одной только Владивостокской таможни, в 2009 г. импорт из Китая составил 3 млрд долл. США (Федеральная таможенная служба 2010).



1150(см. огл. на стр.9)

Зависимость регионов российского Дальнего Востока от торговли с Китаем остается более высокой, чем у Сибири. Например, в 2010 г. доля Китая в импорте Хабаровского края составила 51%, в импорте Приморского края — 62%, в импорте Амурской области — 90% и в импорте Еврейской автономной области — 96%.

В прошедшее десятилетие порты Владивосток и Находка стали крупнейшими пунктами транзита для импортных японских и южнокорейских автомобилей и комплектующих. В декабре 2008 г. введение высоких тарифов на импортные автомобили вызвали протесты и столкновения на улицах Владивостока.

## Российский экспорт природных ресурсов на примере лесной отрасли

Сегодня сравнительное преимущество азиатской части России на рынках Азиатско-Тихоокеанского региона определяется, во-первых, ее энергетическими ресурсами (нефть, природный газ, уголь) и, во-вторых, металлами. Однако эти сектора экономики характеризуются высокой капиталоемкостью и в долгосрочной перспективе не обеспечивают высокой занятости. Поэтому другие ресурсные отрасли, такие как лесная, сельскохозяйственная и рыбная, сохранят свою роль основных работодателей в Сибири и на Дальнем Востоке несмотря на быстрое истощение запасов лесной и рыбной отраслях.

Лесная промышленность обеспечивает занятость в долгосрочной перспективе. Однако при рассмотрении характера государственного управления лесной отраслью становится понятно, что применяемые схемы не стимулируют эффективное использование ресурсов и долгосрочное устойчивое развитие отрасли, не обеспечивают защиту лесов и водных объектов и открывают широкие возможности для незаконных вырубок и коммерческих злоупотреблений органов власти.

В соответствии с измененным Лесным кодексом 2006 г., лесные угодья находятся в собственности федерального правительства, а ответственность за управление лесными угодьями разделена между региональными отделениями Министерства природных ресурсов



1151(см. огл. на стр.9)

и департаментами природных ресурсов региональных органов власти. Высокий уровень незаконных вырубок в регионах при наличии доступа к мировым рынкам показывает, что существующая система управления лесными угодьями не работает.

А если серьезно, то нынешняя политика федерального правительства, направленная на стимулирование переработки древесины с добавлением стоимости путем введения 25-процентного экспортного тарифа на кругляк только увеличила незаконный вывоз леса в Китай. Если Россия хочет извлекать прибыль из своих огромных лесных ресурсов, то ее базовое земельное законодательство должно быть изменено так, чтобы обеспечить долгосрочную стабильность для лесопользователей. При этом возможности государственных органов по применению лесного законодательства должны быть значительно расширены.

Россия обладает почти 25% всех мировых запасов леса. Как в Индонезии и Малайзии, в ней сохранен государственный контроль над лесными ресурсами. В советский период лесная отрасль имела стабильно высокие объемы производства и работала в основном на внутренний рынок.

В эпоху командной экономики управление лесами заключалось в централизованном предоставлении прав их использования из Москвы, отдаленной на тысячи километров, централизованных инвестиций из государственного бюджета и перевода в Сибирь рабочих из других регионов. Плановые показатели ориентировали лесозаготовителей на объемы за счет качества и разнообразия. Отсутствие налога на порубку леса и экономия трудовых затрат и затрат на топливо приводили к тому, что лесозаготовители доставляли до конечных пользователей только небольшую часть вырубленного леса, оставляя значительную часть в лесах. Лесозаготовительные организации (леспромхозы) использовали устаревшие технологии и не обеспечивали бытовых удобств для рабочих.

В переходный период в России был принят Лесной кодекс 1997 г. и исправленный Лесной кодекс 2006 г. Кодекс 1997 г. не давал прав собственности на лесные угодья территориальным образованиям, но давал им зна-



1152(см. огл. на стр.9)

чительные права по управлению ими. Кодекс 2006 г. определил, что леса находятся в собственности федерального правительства, и установил, что территориальные образования должны разработать свои собственные кодексы для внедрения базового федерального законодательства, и этот процесс еще не завершен (Лесной кодекс Российской Федерации). Кодекс делит лесные угодья на три категории: первая категория — это лесной фонд, который представлен лесами, находящимися под контролем Министерства природных ресурсов (от 90 до 100% лесных угодий). Вторая категория — это леса Министерства обороны и Министерства внутренних дел, а также муниципальные леса. Третья категория — древесно-кустарниковая растительность, включает в себя леса, расположенные на сельскохозяйственных или иных населенных землях. Кодекс также определяет несколько видов лицензируемого использования лесов: заготовка древесины, заготовка недревесных лесных ресурсов (таких как грибы и ягоды), охота, осуществление научно-исследовательской деятельности и использование лесов для рекреационной деятельности и туризма. Кодекс устанавливает, что защитные леса должны обеспечивать охрану рек и водных объектов. При этом коренным народам не принадлежит право собственности на леса, расположенные на их территориях, или административные полномочия по надзору за использованием лесов на землях своего традиционного проживания. Статья 48 кодекса только определяет, что «в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, при использовании лесов обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни».

Разработка неудачного Лесного кодекса 2006 г. была лишь одним из приемов в продолжавшейся 21 год хаотичной борьбе за контроль над лесными ресурсами. В советский период Министерство лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности имело свое подразделение в каждом из регионов. Эти подразделения осуществляли контроль за деятельностью организаций-лесозаготовителей (леспромхозов)



1153(см. огл. на стр.9)

и осуществляли их финансирование и снабжение оборудованием. В этот период леспромхозы имели четкие долгосрочные права на рубку леса в конкретных районах.

С возникновением рынков региональные подразделения были реорганизованы в холдинговые акционерные компании, которые забрали себе все права контроля над лесами. Холдинговыми компаниями совместно владели государство, холдинговые компании и подчиненные им производственные предприятия. В свою очередь леспромхозы сами были преобразованы в акционерные компании, которыми совместно владели государство, холдинговая компания и сотрудники производственных подразделений. На практике управлением государственной долей, которая могла составлять от 15 до 51%, занимались региональные правительства и региональные министерства природных ресурсов.

Когда леспромхозы лишились доступа к ресурсам, многие из них распались, а их оборудование и работники были поделены между небольшими лесозаготовительными предприятиям, привязанными к отдельным городкам или деревням. Такая структура — несколько крупных холдинговых лесозаготовительных компаний со смешанной, частно-государственной, формой собственности и множество мелких и неэффективных лесозаготовительных предприятий сохраняется и по сей день в большинстве регионов. За исключением Иркутской области, в которой производство изделий из обработанной древесины занимает важное место, обработка древесины стабильно сокращалась в российских регионах.

Таким образом, Россия является крупнейшим мировым экспортером круглых лесоматериалов, поставляющим на мировые рынки 43% древесины хвойных пород и 42% древесины нехвойных пород (см. табл. 28.5). В лесной промышленности работает почти 900 тысяч человек, больше 2/3 из которых трудятся в Сибири и на Дальнем Востоке. В 2010 г. крупнейшими покупателями российской древесины были Китай (37% круглых лесоматериалов), Финляндия (32%) и Япония (14%). Отрасль имеет децентрализованную структуру и в каждом из регионов работает множество мелких лесозаготовительных компаний. Некоторые из этих компаний



1154(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 28.5
Потенциал развития азиатского сектора лесной промышленности

| | Действительный объем лесозаготовок (млн. куб. м.) | Потенциальный объем лесозаготовок (млн. куб. м.) | Отношение действительного объема к потенциальному (%) | Отношение лесообработки к объему лесозаготовок (%) |
|---|---|---|---|---|
| Российская Федерация, всего | 130,3 | 248,5 | 52,4 | |
| Северо-Западный федеральный округ | 44,0 | 59,0 | 74,6 | 38,0 |
| Центральный федеральный округ | 10,0 | 19,0 | 52,6 | 13,0 |
| Южный федеральный округ | 0,3 | 0,5 | 60,0 | 2,0 |
| Приволжский федеральный округ | 20,0 | 36,0 | 57,2 | 11,0 |
| Уральский федеральный округ | 10,0 | 37,0 | 27,0 | 5,0 |
| Сибирский федеральный округ | 32,0 | 64,0 | 50,0 | 25,0 |
| Дальневосточный федеральный округ | 14,0 | 33,0 | 42,4 | 2,0 |

Источник: Eastin and Tourner (2009).

продают напрямую зарубежным лесообрабатывающим фирмам, а другие работают на крупных посредников (Makela 2009).

Управление лесопользованием осуществляется двумя вертикальными государственными структурами — региональными администрациями и федеральным органом, подчиненным Министерству природных ресурсов. Региональные администрации выдают лицензии на лесные участки, собирают плату за пользование и обеспечивают выполнение социальных обязательств, а федеральные власти осуществляют надзор за их деятельностью. В Хабаровском крае, например, возглавляемая вице-губернатором Комиссия по использованию лесных ресур-



1155(см. огл. на стр.9)

сов осуществляет надзор за сертификацией и квалификацией потенциальных участников тендеров на аренду лесных участков. Комитет по управлению государственным имуществом владеет акциями акционерных компаний лесной отрасли и проводит аукционы и распределение договоров аренды лесных участков. Комитет по экономике осуществляет аудит сбора и использования платы за пользование лесными участками и надзор за государственным финансированием расходов, связанных с лесной деятельностью. А Дирекция лесной службы осуществляет надзор за деятельностью 44 местных хозяйственных подразделений.

Сибирь располагает крупнейшими массивами леса и самым большим производственным потенциалом, чем какой-либо иной регион России (Eastin and Turner 2009). Однако только половину из потенциального объема древесины получают в Сибири, а 42 % дает Дальний Восток. В этой диспропорции отражены многие факторы повышения издержек, такие как отсутствие инфраструктуры, высокая стоимость транспортировки древесины на рынки, малая продолжительность сезона валки леса на севере и отсутствие производственных мощностей для переработки круглых лесоматериалов (Simeone 2011). Поэтому стоимость валки круглого леса в Сибири приблизительно в два раза выше, чем на северо-востоке России (Sheingauz et al. 2002). С другой стороны, учитывая широкое распространение незаконной вырубки леса, можно предположить, что фактические объемы вырубки могут значительно превышать официальные данные.

Стратегия Москвы в отношении модернизации лесной отрасли состоит в стимулировании переработки круглой древесины с приращением стоимости. С этой целью федеральное правительство вводит экспортные налоги на круглую древесину мягких и твердых пород. Эти налоги были установлены на уровне 20% стоимости леса в 2007 г. и затем были повышены до 25% в 2008 г. Планировалось их повышение до 80%, но объемы официального экспорта древесины обвалились, незаконный вывоз возрос и дальнейшее повышение было приостановлено.

Некоторые китайские фирмы начинают инвестировать в переработку древесины на российском Дальнем Востоке в соответствии с российско-китайским соглаше-



1156(см. огл. на стр.9)

нием. Однако более примечательно то, что растут объемы незаконной вырубки и незаконного экспорта круглой древесины в Китай. Эксперты по лесной отрасли оценивают объемы незаконного экспорта древесины в 2,5 млрд руб или 1 млрд долл. США в год. Несмотря на широкое документирование и формальный мониторинг всей деятельности, отраслевые эксперты считают, что от 50 до 70% экспортной древесины из Приморского края и южных районов Хабаровского края вырублены незаконно (Lebedev 2005; Wikileaks 2010).

Незаконная вырубка леса на Дальнем Востоке и в Сибири проявляется в вырубке без лицензии, вырубке за пределами лицензионного участка, вырубка запрещенных видов деревьев, получение лицензий с помощью взяток и подделка порубочных документов (Sheingauz 2005). Незаконная вырубка ведется либо маленькими, неформальными группами лесорубов, либо держателями законных лицензий с целью увеличения своих доходов. При этом незаконно вырубленная древесина всегда перемешивается с законно полученными лесоматериалами для того, чтобы исключить ее обнаружение. Оценивая производственные затраты в неформальном секторе экономики, Шейнгауз пишет, что полная себестоимость незаконно вырубленного круглого леса на границе составляла от 20 до 30 долл. США на кубометр, в то время как официальная средняя себестоимость одного кубометра российского круглого леса составляла 61 долл. США на границе с Китаем и 97,7 долл. США в центральных районах Китая. В производственные затраты включаются взятки, размер которых чаще всего стандартизирован и составляет 100 долл. США за пропуск лесовоза через пункт полицейского контроля и от 300 до 500 долл. США за пропуск лесовоза через таможню.

Слабость управления отраслью также проявляется в трудностях, которые деревообрабатывающие фабрики испытывают при привлечении инвестиций в современные технологии. В Иркутской области работают две крупнейшие компании целлюлозно-бумажной промышленности. Это компания «Илим Палп» из Санкт-Петербурга, имеющая целлюлозно-бумажные комбинаты в Братске и Усть-Илимске, и компания



1157(см. огл. на стр.9)

«Континенталь Менеджмент» с целлюлозно-бумажным комбинатом на озере Байкал. Компания «Континенталь Менеджмент» входит в группу алюминиевых компаний «РУСАЛ» Олега Дерипаски. В период с 2000 по 2004 г. две группы олигархов вели так называемые лесные войны за контроль над целлюлозно-бумажными комбинатами Сибири, используя при этом все возможные средства и рычаги в федеральных министерствах, спецслужбах и судах.

Аудиторская фирма *PriceWaterhouseCoopers* отмечает, что использование государственного аппарата в качестве средства войны угрожает инвестициям в отрасль (PriceWaterhouseCoopers 2006). По мнению *PriceWaterhouseCoopers*, ключевыми факторами, препятствующими иностранным инвестициям в отрасли, связанные с лесной отраслью, являются:

- законодательство, включая отраслевое (Лесной кодекс) и общее (например, о защите прав акционеров, налоговое законодательство), и в особенности вопросы толкования и применения законодательства органами власти;
- неразвитость инфраструктуры, что затрудняет строительство/реконструкцию предприятий и транспортировку сырья и готовой продукции и увеличивает размеры инвестиций в отрасль, делая их практически невыгодными;
- предполагаемые политические риски, ожидаемые в связи с ренационализацией в других отраслях и непривлекательной картиной «лесных войн».

## Управление государственными землями

Как и в случае лесных угодий, права собственности на сельскохозяйственные земли зависимы от неопределенностей государственного управления. Китайские крестьяне уже давно используют арендованные участки земли в приграничных районах Еврейской автономной области, Хабаровского края и Амурской области (Goble 2010). С реорганизацией колхозов в акционерные общества почти половина пахотных земель на Даль-



1158(см. огл. на стр.9)

нем Востоке было передано в региональные земельные фонды, руководство которых может сдавать эти земли в аренду. В 2010 г. китайские фермеры арендовали 426 600 га или 9 % всех пахотных земель в Еврейской автономной области для выращивания сои, зерна или риса на основе договоров на срок от трех до десяти лет. Администрации этих регионов предпочитают удерживать землю в государственной собственности вместо того, чтобы разрешить ее приватизацию для создания фермерских хозяйств оптимальных с точки зрения эффективности размеров.

Таким образом, государственное управление землями ограничивает инвестиции в фермерский сектор экономики. В пищевой промышленности наблюдается устойчивый рост в переработке сои, производстве молочной продукции и в пивоварении. За последнее десятилетие ряд крупных, вертикально интегрированных агропромышленных фирм приобрели местные предприятия по переработке пищевых продуктов и заключили договора аренды земель для их снабжения сырьем. Однако кредитное финансирование их деятельности ограничено из-за отсутствия у них прав собственности, а высокие таможенные пошлины и налоги на импорт зарубежного оборудования приводят к ограничению конкуренции.

Укрепление государственной «вертикали власти» в последнее десятилетие способствовало развитию разноуровневой экономики в отдаленных регионах России. С одной стороны, в них работают вертикально интегрированные, управляемые из центра холдинговые компании, которые скупили децентрализованные, сибирские предприятия и установили привилегированные отношения с региональными властями, а с другой — крошечные, недокапитализированные фирмы, которые борются за выживание, работая на «сером» рынке, где для выживания необходимы уклонение от налогов и большое число разного рода неформальных платежей.

Аналогичная картина в сельском хозяйстве представлена крупными и влиятельными акционерными сельскохозяйственными компаниями и крошечными частными фермами, арендующими землю у государства. А представители образованного среднего класса, являющиеся в других развивающихся странах источником



1159(см. огл. на стр.9)

предпринимательства и конкуренции, работают в многочисленных государственных организациях и службах безопасности, занимающихся управлением регионами.

## Инициативы центра по развитию регионов

Правительство Российской Федерации обещает в следующем десятилетии направить значительные средства на развитие азиатских регионов России. И президент Дмитрий Медведев, и премьер-министр Владимир Путин совершали частые и яркие поездки на Сахалин, в Красноярск и во Владивосток. В августе 2010 г. Владимир Путин проехал на желтой «Ладе Калине» от Хабаровска до Читы после завершения строительства автодороги вдоль Китайской границы.

Российское правительство опубликовало широко разрекламированный документ, озаглавленный «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года», в соответствии с которым федеральное правительство обеспечит значительные инвестиции в инфраструктуру из федерального бюджета и за счет бюджетов крупнейших российских энергетических компаний, таких как «Газпром», «Роснефть» и «ЕЭС». Завершение строительства трубопровода Восточная Сибирь — Тихий океан для транспортировки нефти в Китай — это всего лишь один из примеров масштабов предлагаемых программ. Однако экономисты отмечают, что доходы, полученные в результате таких инвестиций, пойдут накапливаться в центре и не дойдут до регионов. Компания «ЕЭС», например, владеет Зейской гидроэлектростанцией на реке Зея — притоке Амура. Компания продает вырабатываемую ею электроэнергию напрямую в Китай, а затем получает с Амурской области деньги за импорт из Республики Саха более дорогой электроэнергии, вырабатываемой на угольных электростанциях.

В настоящее время Москва сигнализирует о своем намерении развивать Дальний Восток, инвестируя огромные суммы во Владивосток — город, где в августе 2012 г. проходил 24-й саммит Азиатско-Тихоокеанского экономического сообщества. Строительство зданий для прове-



1160(см. огл. на стр.9)

дения конференций на острове Русский, моста к острову, федерального университета и пятизвездочного отеля в центре Владивостока — все это составило основную часть усилий по модернизации инфраструктуры региона. Модернизация портов Владивосток, Находка и Восточный позволяет соединить тихоокеанские транспортные маршруты с Транссибирской железнодорожной магистралью. А два менее крупных порта — Посьет и Зарубино — обеспечивают прямой выход на китайские рынки. А расширение возможностей «Газпрома» по доставке сжиженного природного газа на азиатские рынки и увеличение «Роснефтью» объемов экспорта нефти из Хабаровска заметно увеличат присутствие России на энергетических рынках Азиатско-Тихоокеанского региона.

Приморский край является самым большим административно-территориальным образованием на Дальнем Востоке. В нем базируется большой рыбопромысловый флот, командование и основная группировка российских вооруженных сил в тихоокеанском регионе. Через него также проходят основные российские транспортные маршруты к Тихому океану.

Административный центр Приморского края — город Владивосток — расположен на склонах сопок вокруг бухты Золотой Рог. В советский период Владивосток был закрытым городом не только для иностранцев, но и для граждан Советского Союза. Желающие посетить город должны были получить приглашение и разрешение. В городе базировался Тихоокеанский флот, атомные подводные лодки строились в близлежащем городе, а крупная база подводных лодок находилась на побережье в нескольких милях к северо-востоку от города.

Перестройка перевернула все в регионе. Новые, ранее не существовавшие организации, внешнеторговые компании и экспортные кооперативы добивались доступа к Транссибирской магистрали и портам для вывоза сырья на мировые рынки. Группы крепких ребят околачивались вокруг портов и аэропорта, наблюдая за перемещением контрабанды.

Владивосток стал центром «Дикого Востока». После распада Советского Союза советская армия сократилась значительно и тысячи военнослужащих ушли из армии. Возвратившись домой безработными и без денег, они на-



1161(см. огл. на стр.9)

шли себе применение либо в разного рода местных «мафиях» — группировках рэкетиров, занимавшихся вымогательством у вновь созданных мелких предприятий, либо в крупных мафиозных группировках, занимавшихся вывозом ресурсов и импортом японских автомобилей и контролировавших торговлю.

После начала экономических реформ Приморский край прошел через десятилетие экономических конфликтов вокруг собственности и контроля над активами и политических конфликтов с центром. С началом приватизации группы чиновников из Москвы стали направлять в край своих представителей, чтобы обеспечить контроль центра над активами региона, а региональные власти хотели освободить местные предприятия от контроля центральных министерств и перевести их под местный контроль. Губернатор края Евгений Наздратенко стал врагом Анатолия Чубайса, главы Комитета по управлению государственным имуществом, когда проигнорировал инструкции президента и раскрыл подробности разногласий с центром местной прессе. В течение следующего десятилетия Приморский край был лишен доступа к большей части централизованных инвестиционных ресурсов.

В 1990-е гг. бюджет края был очень шатким. Из федерального бюджета не поступало средств на оплату электроэнергии и тепла для находящихся в крае федеральных организаций и предприятий. Предполагали натуральные субсидии из территориального бюджета за счет более высоких начислений на другие виды промышленной деятельности. Но при наличии огромного объема федеральных объектов и снижении числа работников предприятий субсидии стали непомерным грузом для краевого бюджета. Местному производителю электроэнергии перестали платить. В свою очередь, он перестал платить за сжигаемый уголь. Доведенные до отчаяния шахтеры и энергетики забастовали, требуя выплаты зарплат, а население мерзло в неотапливаемых и неосвещенных офисах и квартирах при температурах ниже нуля.

Приморские порты с их стратегическим расположением в северо-восточной Азии являются самым ценным активом Приморского края. Расположенный в бухте Зо-



1162(см. огл. на стр.9)

лотой Рог торговый порт Владивосток — незамерзающий, круглогодичный порт. К востоку от него в городе Находка имеется еще четыре порта, включая контейнерный порт Восточный. В 2010 г. повышение импортных тарифов на иностранные автомобили вызвало беспорядки во Владивостоке, где продажа и обслуживание японских и корейских автомобилей являются важным источником работы и заработка для многих.

В советский период основными отраслями Приморского края были рыбная отрасль, включавшая морепродукты (43 %) и машиностроение (24 %), в основном — военного назначения. Однако после реформ только одно из тридцати двух дальневосточных оборонных предприятий смогло перейти на выпуск гражданской продукции для внутреннего рынка, а нескольким удалось выжить благодаря экспорту. Суда российского рыболовного флота перестали использовать дальневосточные порты из-за риска их ареста. Вместо дальневосточных портов рыбопромысловые траулеры заходят для обслуживания в южнокорейский порт Бусан.

Сегодня будущее Приморского края связано с его ролью приморской территории. Однако активность в частном секторе экономики будет зависеть от способности края функционировать в качестве торгового и транспортного узла и от вклада, вносимого тихоокеанским рыболовством в экономику края.

Управление российским тихоокеанским рыболовством представляет собой парадоксальную картину. С одной стороны, региональные производители обзавелись современным траловым флотом из судов, построенных на верфях Норвегии и Испании и полученных в долгосрочный лизинг в соответствии с долгосрочными договорами с западными банками. С другой стороны, запасы наиболее ценных рыб сократились в результате чрезмерного вылова и объемы лова стабилизировались на уровне примерно половины от уровня 1980-х гг. Порядок выделения квот на вылов неоднократно менялся, но все еще остается непрозрачным.

До начала реформ дальневосточные рыбопромысловые организации представляли собой огромные, автономные, бюрократические структуры, которые контролировали свои рыбные порты, судоремонтные заводы,



1163(см. огл. на стр.9)

строительные организации, жилищный фонд и непрофильные организации социальной инфраструктуры. Приватизация превратила эти бюрократические организации в мешанину из акционерных обществ и государственных предприятий. На Сахалине появились небольшие, энергичные рыболовные фирмы. На Камчатке бывшая государственная рыбопромысловая администрация сохранила свою организационную структуру. Частные, независимые фирмы стали членами территориальных объединений, добивающихся получения квот.

До 2004 г. Государственный комитет по рыболовству контролировал выделение квот. При этом права примерно на одну треть всего разрешенного вылова продавались на аукционе, а остальная часть распределялась в договорном порядке. Затем контроль над квотами был передан Министерству сельского хозяйства и были приняты нормативные акты, направленные на увеличение переработки на береговых заводах.

Когда рыбная отрасль переориентировалась на реализацию на мировом рынке, появились обвинения в значительных занижениях уловов, уклонении от налогов, коррупционном выделении квот и незаконном переводе судов из государственных предприятий в частные фирмы, контролируемые инсайдерами. Российские компании имели большой флот из довольно старых судов. В рыболовных экспедициях в открытом море участвовали большой рыбообрабатывающий «материнский» корабль и флот малых сейнеров или траулеров. Используя свои коммерческие связи, независимые рыболовные предприятия могли брать в аренду современные суда. Обычно суда фрахтовались без экипажа, фрахтователь судна платил все административные и операционные расходы, а рыболовная организация получала иностранные кредиты на оборудование судов, которые брались под гарантии ожидаемого улова (Allison 2002). Рыбообрабатывающие траулеры могли выгружать улов в открытом море и продавать напрямую покупателям в Японии или Южной Корее. Поэтому сообщаемые объемы и стоимость улова были незначительными по сравнению с данными об объемах закупок, которые сообщали торговые партнеры.

Попытки правительства добиться продаж отечественным рыбоперерабатывающим предприятиям не удались



1164(см. огл. на стр.9)

из-за неопределенности, тормозившей внутренние инвестиции. Когда в 2009 г. российские суда получили рекордный улов лосося, на берегу не оказалось достаточных морозильных и рыбообрабатывающих мощностей и значительная часть улова пропала (Thorsteinson 2012). Таким образом, в условиях неопределенности в отношении порядка и стоимости получения прав на рыбную ловлю и высоких политических рисков, рыболовные предприятия ориентируются на краткосрочную прибыль за рубежом, не имея стимулов для создания стабильной отечественной рыбной промышленности.

Институциональные условия на западе ограничивают чрезмерный вылов рыбы и стимулируют эффективность лова, устанавливая реализуемые права на доли в общем допустимом улове и таким образом решая проблемы, возникающие в условиях общего ресурсного пула. Такие права собственности, называемые индивидуальными передаваемыми квотами (ИПК), позволяют зафиксировать ресурсную ренту, ограничить гонку за рыбой и передавать права собственности более эффективным рыболовным компаниям. Используя данные по рыболовству в развитых странах, Корбит Гранже и Кристофер Костелло (Grainger and Costello 2011) показывают, что более прочные права собственности повышают стоимость потенциальных активов и позволяют выработать более эффективную структуру инвестиций в ресурсопользование.

Введение ИПК в России позволило бы создать надежную основу для эффективной рыбной промышленности на Дальнем Востоке, но в настоящее время до достижения этой цели еще далеко. Большие объемы незаконного лова, к которым подталкивают коррупционные практики и риски ареста, свидетельствуют о таком же беспорядке в рыболовстве, какой имеется в лесной отрасли и в ситуации с пахотными землями в сельском хозяйстве.

## Будущее азиатских регионов России

В каждом из рассмотренных выше четырех случаев — экспорт круглого леса из Хабаровского края, целлюлозно-бумажное производство в Иркутской области, сельское хозяйство в Еврейской автономной области и ры-



1165(см. огл. на стр.9)

боловство в Приморском крае — необходимы доступ к сибирским природным ресурсам и связи с мировыми рынками. Но только в одном из этих случаев надежное обеспечение прав собственности и характер управления обеспечивают возможности для дальнейшего развития. Этот случай — добыча золота на Чукотке, где для этого введен особый режим прав собственности и налоговые льготы. Во всех остальных случаях система государственного управления ресурсами создает условия для коррупции, стимулирует разворовывание ресурсов и снижает мотивацию к инвестированию в эффективные технологии и консервации запасов для будущего использования.

Очевидным решением представляется создание стабильной системы долгосрочных прав на запасы природных ресурсов. Но противодействие введению частной собственности на ресурсы идет со всех сторон. Это будет угрожать работе и коммерческим интересам огромного числа чиновников и существующих инсайдерских фирм, имеющих привилегированный доступ к ценным ресурсам. Существует оппозиция и со стороны населения, которое видит, что в результате приватизации активы попали в руки инсайдерских элит, а население не выиграло ничего. А у сельского населения, у которого вообще нет альтернатив, незаконная вырубка леса является единственной краткосрочной стратегией выживания.

Но даже при наличии более прочных прав собственности и более последовательном применении правил органами власти и даже при лучшей материальной инфраструктуре и более надежных социальных услугах, отток населения в европейскую часть России и уход с Крайнего Севера в приграничные с Китаем и Казахстаном районы, вероятнее всего, продолжатся.

Если Россия хочет полагаться на быстрый экономический рост в Азии как на локомотив российского роста, то российское правительство должно будет установить более прочные связи для делового сотрудничества со всеми азиатскими странами и, в особенности, с Китаем, Японией и Южной Кореей. Политика федерального центра, направленная на поддержку внутреннего производства в европейской части России через повышение импортных и экспортных тарифов, ложится тя-



1166(см. огл. на стр.9)

желейшим грузом на жителей отдаленных азиатских регионов. Альтернативной политикой по примеру Китая могло бы стать создание свободных экономических зон на Дальнем Востоке, которые будут способствовать интеграции дальневосточных производителей и экономики с экономиками соседних азиатских государств.

Если не считать роль России в качестве мирового поставщика энергоресурсов, основным препятствием для ее интеграции в мировые рынки является невысокий уровень компетентности ее государственных органов. Возможно, что правительство Российской Федерации, являясь получателем огромной ресурсной ренты, не слишком сильно нуждается в создании для сбора налогов сложных институтов эффективно функционирующего общества. Но не создав правовые и административные механизмы, обеспечивающие выполнение договоров, поддержку рыночной активности и защиту прав собственности, Россия не сможет использовать возможности, открывающиеся в результате экономического роста в Азии.

Может ли Россия создать механизмы, позволяющие ей работать на расширяющихся рынках Азиатско-Тихоокеанского региона. Ее топливно-энергетические ресурсы будут поступать на азиатские рынки во все возрастающих объемах. Однако если излишки нефти и газа потекут в Москву, то азиатская часть России может остаться относительно недоразвитой колонией с устаревшей, разрушающейся инфраструктурой, низким качеством социальных услуг и неимоверной коррупцией. Таким образом, попыткам России обеспечить эффективное управление своими азиатскими регионами угрожают не внешние факторы, а некомпетентное и несоответствующее государственное управление.

## Библиография

Государственный комитет СССР по статистике. 1956. *Население России за 100 лет*. Москва: Финансы и статистика.

Лесной кодекс Российской Федерации. 2006. Доступен по адресу: http://www.rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html.

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Принята 28 декабря 2009 г.



1167(см. огл. на стр.9)

Федеральная служба государственной статистики. За разные годы. Регионы России: Основные характеристики субъектов Российской Федерации.

——. За разные годы. Регионы России: Социально-экономические показатели.

Федеральная таможенная служба. За разные годы. Товарная структура экспорта и импорта. Доступно по адресу: http://www.customs.ru/ru/stats/stats/.

Allison, Anthony. 2002. "Sources of Crisis in the Russian Far East Fishing Industry." In *Russia's Far East; Region at Risk*, ed. Judith Thornton and Charles Ziegler. Seattle : University of Washington Press, 139–64.

Bloomberg Business Week. 2011. "Alrosa, Biggest Diamond Producer, Plans $3 Billion Offering," March 18, http://www.businessweek.com/news/2011-03-18.

Duncan, Jennifer, and Michelle Ruetschle. 2002. "Implementing Agrarian Reform in the Russian Far East." In *Russia's Far East: A Region at Risk*, ed. Judith Thornton and Charles Ziegler. Seattle: University of Washington Press, 193–222.

Eastin, I., and J. Turner. 2009. "The Impact of the Russian Log Export Tariffon the Global Market for Logs and Lumber," University of Washington CINTRAFOR Newsletter, winter.

Eberstadt, Nicholas, and Hans Groth. 2009. Too Sick to Prosper. World Demographic Association, WDA-HSG Letters No. 2.

Goble, Paul. 2010. "Beijing Renting Russian Border Area for Chinese Farmers," Window on Eurasia, June 1, http://www.windowoneurasia.blogspot.com.

Grainger, Corbett, and Christopher Costello. 2011. "The Value of Secure Property Rights: Evidence from Global Fisheries," NBER *Working Paper* 17019.

Hiraizumi, Hideki. 2010. "Trade of Heilongjiang Province with Russia," IDE-JETRO Discussion Paper No. 246, http://www.ide.go.jp.

Hurst, Sarah. 2011. "Chukotka History; When Cousins Reunite," *Old Russia*, April 15, http://www.opendemocracy.net/od-russia/sarah-hurst/alaska-chukotka-when-cousins-reunite.

Khalevnyuk, Oleg. 2001. "The Economy of the Gulag." In *Behind the Facade of Stalin's Command Economy*, ed. Paul Gregory. Stanford, CA: Hoover Institution, 111–30.

Lebedev, Anatoly. 2005. Siberian and Russian Far East Timber for China; Legal and Illegal Pathways. http://www.forest-trends.org/documents/f les/doc_109.pdf (accessed July 2, 2011).

Makela, Tuomas. 2009. The Russian Forest Industry. MA thesis, Helsinki School of Economics.

Mikheeva, Nadezhda. 2002. "Social and Economic Differentiation in the Russian Far East." In *Russia's Far East: A Region at Risk*, ed. Judith Thornton and Charles Ziegler. Seattle: University of Washington Press, 85–116.

Newell, Josh. 2004. *The Russian Far East: A Reference Guide for Conservation and Development*. McKinleyville, CA: Daniel and Daniel.

Paxton, Robin. 2009. "Russia Revives Gold Mining in the Gulags," Reuters.com, August 12, available at http://www.reuters.com.



1168(см. огл. на стр.9)

Price Waterhouse Coopers. 2006. Risks and Rewards: Forest, Paper, and Packaging in Russia. October. Доступно по адресу: http://www.pwc.com/en_GX/gx/forest-paper/risks-rewards_fpp-in-russia.pdf (accessed July 8, 2011).

Sheingauz, Alexander. 2005. "Over view of the Forest Sector in the Russian Far East: Production, Industry, and Illegal Logging," working paper, Economic Research Institute, Far Eastern Branch RAS.

Sheingauz, Alexander, Victor Kalashnikov, Natalia Lomakinak and Grigoriy Sukhomirov. 2002. "The Russian Far East's Competitive Position in Northeast Asian Markets." In *Russia's Far East: A Region at Risk*, ed. Judith Thornton and Charles Ziegler. Seattle: University of Washington Press, 117–138.

Simeone, John. 2011. "The Role of Timber Export Taxes in the Russian Far East: Forest Markets and the Timber Trade with China," unpublished working paper, University of Washington.

Thornton, Judith. 1996. "Structural Change in the Russian Far East: Implications for Trade and Factor Markets," *Atlantic Economic Journal* 24(3): 208–227.

——. 2001. "The Exercise of Rights to Resources." In *The Russian Far East and Pacific Asia: Unfulfilled Potential*, ed. Michael Bradshaw. London: Curzon Press, 58–120.

Thornton, Judith, and Nadezhda N. Mikheeva. 1996. "The Strategies of Foreign and Foreign-Assisted Firms in the Russian Far East; Alternatives to Missing Infrastructure," *Comparative Economic Studies* 38(4): 85–119.

Thorsteinson, Anne. 2012. The Future of Investments into Russia's Far East on the Eve of the APEC Summit, MA thesis, Jackson School of International Studies, University of Washington.

United Nations. 2011. Commodity Trade Statistics Database. Доступно по адресу: http://comtrade.un.org/db/ (accessed July 14, 2011).

Wikileaks. 2010. "Forest Mafia Adapts to the Economic Crisis," Citing U. S. Consulate, Vladivostok. December 1. www.jotgreen.com/2010/12/russias-forest-maf a-via-wikileaks.html (accessed July 2, 2011).



1169(см. огл. на стр.9)

1170(см. огл. на стр.9)

# Часть VI

## *Вызовы экономической и социальной политики*

1172(см. огл. на стр.9)

# ГЛАВА 29.
# Подстройка на рынке труда: можно ли считать Россию особым случаем?*

ВЛАДИМИР ГИМПЕЛЬСОН
И РОСТИСЛАВ КАПЕЛЮШНИКОВ

## Парадоксы российского опыта

На старте рыночных реформ в России среди политиков и экспертов сложился практически полный консенсус относительно того, как будут развиваться события на рынке труда после начала радикальных экономических преобразований. Никто не сомневался в том, что за неизбежным крахом прежних экономических структур, создававшихся в условиях централизованного планирования, последует резкий «сброс» рабочей силы и что массовые высвобождения через короткое время приведут к устойчиво высокой безработице. Опыт постсоциалистических стран, вступивших на путь рыночных реформ раньше России, в частности Польши, предоставлял убедительные фактические свидетельства в пользу такого вывода. Предполагалось, что политические и социальные последствия рыночных реформ в экономике, характеризовавшейся глубокими структурными диспропорциями (прежде всего, гипертрофией промышленного сектора) и при этом не имевшей социального опыта функционирования в условиях открытой безработицы, будут самыми драматическими, если не катастрофическими. Эти, казалось бы, самоочевидные соображения и сформировали ожидания, господствовавшие среди большей части представите-

* Мы выражаем признательность *Volkswagen Foundation* за поддержку проекта «Политическая экономия реформы рынка труда в переходный период: сравнительная перспектива» и Программе фундаментальных исследований НИУ-ВШЭ.



1173(см. огл. на стр.9)

лей советской политической элиты в конце 1980-х гг., а затем и среди российских властей на протяжении всего переходного периода. С прогнозами о сверхвысокой безработице, на которую обречена Россия, выступили и практически все влиятельные международные организации. Согласно наиболее распространенным и часто звучавшим в то время предсказаниям безработица должна была сразу же подскочить до отметки 25% от общей численности рабочей силы[1]. Отсюда делались два главных вывода. С одной стороны высокая безработица рассматривалась как часть связанных с переходным процессом социальных издержек, которые будет вынуждено нести население и для смягчения которых согласно принятому мнению необходимо было предпринимать различные предупредительные меры. С другой стороны сам факт появления открытой безработицы рассматривался как заслуживающий доверия сигнал о том, что радикальные рыночные реформы наконец «заработали».

Однако реальные события не пошли по предписанному сценарию. Большинство как исходных предсказаний, так и более поздних прогнозов оказались ошибочными. «Сброс» занятости был явно непропорционален беспрецедентному падению объемов выпуска, произошедшему в первой половине 1990-х гг. Занятость снижалась, но плавно, без каких-либо резких выбросов; безработица увеличивалась, но тоже очень постепенно. В то же время заработная плата «провалилась» очень глубоко, демонстрируя исключительно высокую гибкость в сторону понижения — как реальную, так и номинальную. Это никем не ожидавшееся сочетание гибкой заработной платы с относительно стабиль-

1. И эксперты международных организаций, и эксперты российского правительства (впрочем, как и его критики) считали резкий скачок открытой безработицы абсолютно неизбежным. Один из первых прогнозов, выполненный рядом ведущих международных организаций для тогда еще не распавшегося Советского Союза, предполагал, что к концу 1992 г. численность безработных при умеренном сценарии достигнет 12 млн человек, а при пессимистическом — 13–15 млн (IMF et al. 1991). Министр труда в правительстве России А. Н. Шохин предсказывал, что в течение первого года реформ работу потеряют 30 млн человек, причем половина из них будет обречена на долгосрочную безработицу (Clarke 1998a, 18).



1174(см. огл. на стр.9)

ной занятостью, за которым позднее закрепилось название «российского пути» (Layard and Richter 1995a) при осуществлении подстройки к рыночным реалиям, стало «визитной карточкой» российского рынка труда. В более или менее неизменном виде оно сохранилось несмотря на длинную череду отрицательных и положительных шоков, наблюдавшихся на протяжении двух десятилетий системной трансформации. Впечатляющий рост валового внутреннего продукта (ВВП) в 2000-х гг. вызвал быстрый рост заработной платы, но не привел к сколько-нибудь сопоставимому ускорению темпов создания рабочих мест. В этот период, как и в предыдущий, воздействие динамики выпуска на динамику заработной платы оставалось на порядок сильнее ее воздействия на динамику занятости. Сложившаяся модель подверглась новому испытанию кризисом 2008–2009 гг. Но и этот тест был ею успешно пройден: реакция рынка труда снова оказалась явно не конвенциональной. С учетом масштабов произошедшего падения ВВП количественная подстройка в форме сокращения занятости оказалась гораздо более скромной, чем ожидалось, тогда как ценовое приспособление в форме снижения заработной платы весьма значительным. Как представляется, мы можем с уверенностью утверждать, что хотя макроэкономические шоки, обрушивавшиеся на российскую экономику, были очень разнообразны по своей природе и направленности, характер реакции на них и со стороны заработной платы и со стороны занятости менялся на удивление слабо.

Идея о формировании в российских условиях специфической модели подстройки на рынке труда была поддержана многими учеными и получила эмпирическое подтверждение в целом ряде исследований[2] (Layard and Richter 1995b; Commander and Tolstopiatenko 1996; Gimpelson and Lippoldt 2000; Gimpelson 2001; Капелюшников 2001; Boeri and Terrell 2002; World Bank 2003,

2. Для удобства мы будем называть эту модель российской, хотя примерно так же (с теми или иными вариациями) функционировали и национальные рынки труда большинства стран, входящих в Содружество Независимых Государств (СНГ) (Commander and Tolstopyatenko 1997; Boeri and Terrell 2002).



1175(см. огл. на стр.9)

2005). Недавно она была принята в качестве отправной точки отсчета в обзоре рынка труда и социальной политики Российской Федерации, подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (OECD 2011).

В настоящей главе мы анализируем эволюцию российского рынка труда, пытаясь выделить ее главные составные части и определить ее ожидаемые следствия. Почему она имела так мало общего с первоначальными предсказаниями аналитиков, а кроме того была так непохожа на траекторию развития рынков труда во многих других переходных странах? Какой вклад в формирование этой специфической модели вносили институты рынка труда и почему она оказалась столь устойчивой во времени? Каковы ее политико-экономические предпосылки и последствия? Этот круг вопросов будет подробно рассмотрен нами ниже.

## Краткая история взлетов и падений российского рынка труда

В эволюции российского рынка труда можно выделить три различных этапа, границы между которыми определялись радикальными сдвигами в преобладавшем макроэкономическом режиме. Первый (1991–1998 гг.) стал отражением глубокой трансформационной рецессии, которая растянулась почти на целое десятилетие и сопровождалась сокращением занятости, ростом открытой безработицы, снижением продолжительности рабочего времени и резким падением реальной заработной платы. Второй (1999–2008 гг.) был связан с энергичным посттрансформационным подъемом, когда ситуация на рынке труда стала быстро улучшаться. Наконец, глубокий экономический кризис, разразившийся во второй половине 2008 г., обозначил начало нового, третьего, этапа, основные особенности и конечные результаты которого еще не вполне ясны. В данном разделе мы проследим в общих чертах, как функционировал и развивался российский рынок труда в 1992–2008 гг., а затем более детально рассмотрим новейшие (после 2008 г.) тенденции в его деятельности.



1176(см. огл. на стр.9)

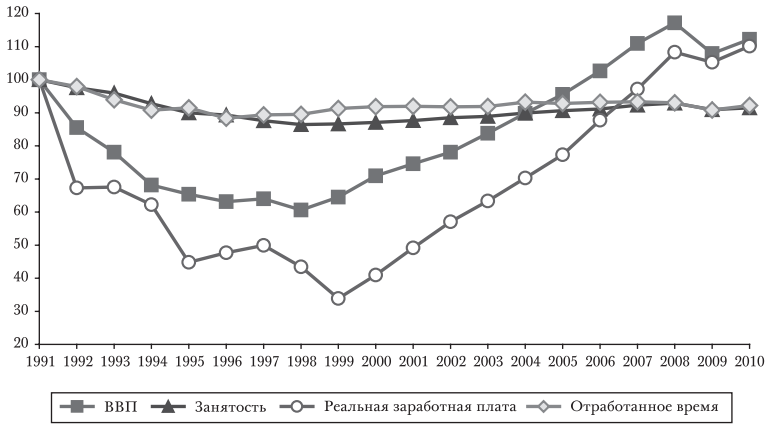



РИС. 29.1. ВВП, занятость, реальная заработная плата и рабочее время в российской экономике в 1991–2010 гг., в % (1991 г. = 100%)

Источник: Данные Росстата.

## Стабильная занятость, невысокая безработица

Стилизованная картина функционирования российского рынка труда представлена рис. 29.1. На нем отражены траектории изменения ВВП, численности занятых, продолжительности рабочего времени и реальной заработной платы за период 1991–2000 гг. Как видно из этого графика, занятость в российских условиях всегда оставалась достаточно устойчивой и мало чувствительной даже к сильнейшим макроэкономическим шокам (как отрицательным, так и положительным). Так, снижение занятости в период трансформационного кризиса составило менее 15%, что было явно непропорционально масштабам падения ВВП, которое достигло примерно 40% (в нижней точке кризиса). Другими словами, каждый процентный пункт сокращения выпуска сопровождался сокращением занятости (т.е. эластичность занятости по выпуску) всего лишь на 0,3–0,35 процентных пункта. Это резко отличалось от ситуации в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), где соответствующая эластичность была близка к 1 (Commander and Tolstopiatenko 1996; World Bank 2005). Экономическое восстановление 2000-х гг. сопровождалось



1177(см. огл. на стр.9)

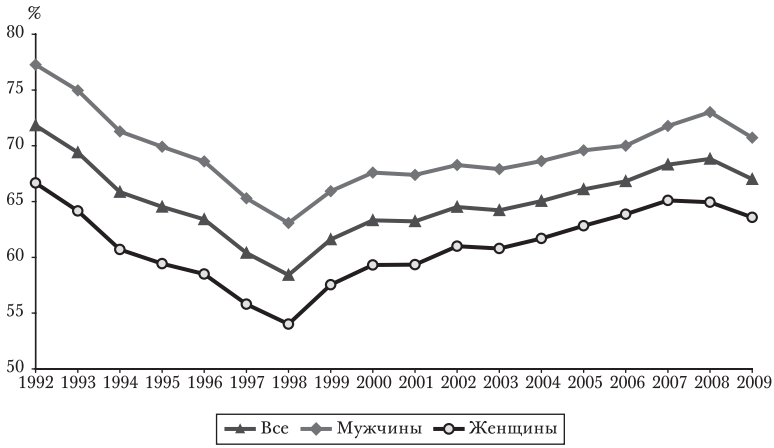



РИС. 29.2. Эволюция соотношения занятости и численности населения в 1992–2009 гг. (население в возрасте 15–64 лет)

Источник: Данные Росстата.

той же асимметрией. Несмотря на то что по сравнению с 1998 г. ВВП вырос к 2008 г. почти вдвое, численность занятых увеличилась лишь на 7–8%. Эту слабую чувствительность занятости к колебаниям в объемах производства можно считать едва ли не главной функциональной особенностью российской модели рынка труда, ее «фирменным знаком».

В результате уровень занятости устойчиво поддерживался в России на достаточно высокой отметке (рис. 29.2). Хотя первоначально, в период трансформационного спада, он снизился примерно на 13 процентных пунктов — с 71,8% до 58,4%, однако затем, в течение восстановительного периода, вырос более чем 10 процентных пунктов до отметки 69%. Это немного выше, чем в среднем в странах ОЭСР, и намного выше, чем в большинстве других постсоциалистических стран.

При сохранении сравнительно высокой и стабильной занятости естественно ожидать, что и безработица должна была быть не слишком масштабной. На рис. 29.3 представлены визуальные подтверждения этого. Даже в худшие времена глубоких экономических спадов безработица не демонстрировала никаких признаков «взрывного» роста. Траектория ее измене-



1178(см. огл. на стр.9)

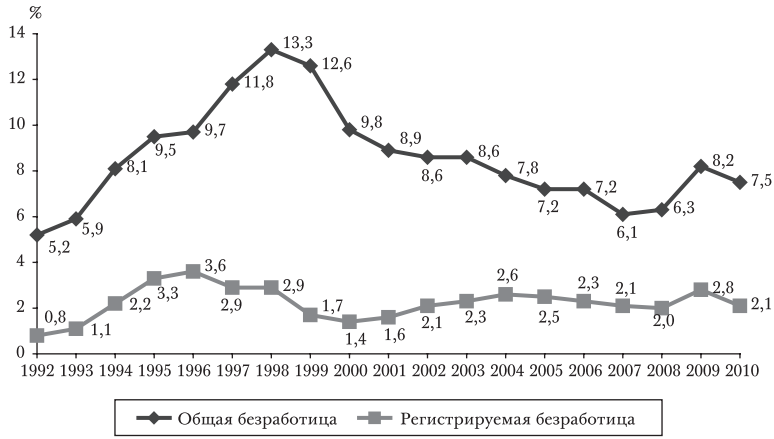



РИС. 29.3. Уровни общей и регистрируемой безработицы (%) в 1992–2010 гг.

Источник: Данные Росстата.

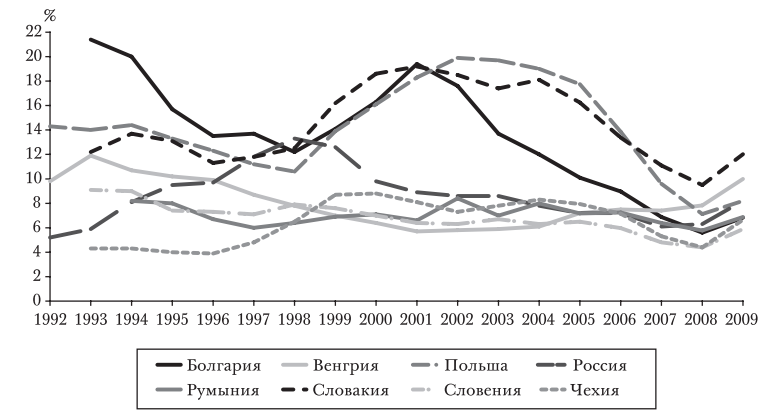



РИС. 29.4. Эволюция общей безработицы (%) в странах с переходными экономиками в 1992–2009 гг.

Источник: Данные Росстата.

ния всегда оставалась плавной, без каких-либо резких скачков, вызванных разовыми выбросами на рынок труда больших масс работников. Стартовав с отметки 5,2% в 1992 г., общая безработица (измеряемая в соответствии с критериями Международной организации труда) только через 6 лет затяжной рецессии превысила порог 10%, а точка максимума — 13,3% — была достигнута



1179(см. огл. на стр.9)

ею в 1998 г. Но даже в этот период она не приближалась к пиковым значениям, характерным для многих стран ЦВЕ (рис. 29.4) — и это несмотря на то, что трансформационный спад длился в ней намного дольше и был намного глубже, чем в них. Приняв во внимание глубину и продолжительность переходного кризиса трудно не прийти к выводу, что в России общая безработица удерживалась на непропорционально низкой отметке. Но стоило российской экономике вступить в фазу оживления, как показатели общей безработицы быстро пошли вниз, уменьшившись к середине 2008 г. более чем вдвое — до уровня 5,5–6%.[3]

Первоначально непропорционально низкая российская безработица воспринималась многими исследователями как статистический артефакт, связанный либо с низким качеством официальных статистических измерений, либо с неприменимостью конвенционального (чрезмерно узкого, как утверждалось) определения безработицы, используемого МОТ, к переходным экономикам (Standing 1996). Однако эта гипотеза не выдержала эмпирической проверки (Brown et al. 2006). В российском случае показатели безработицы оказываются робастными по отношению к любым возможным модификациям в ее определении и измерении. Альтернативные оценки, исходящие из различных, более широких определений, оказываются очень близкими к официальным оценкам, которые дает Росстат[4].

Что касается регистрируемой безработицы, то в российских условиях она всегда оставалась поразительно низкой. На протяжении 1990–2000-х гг. она колебалась в узком диапазоне, не выходя за пределы 1–4%, и, например, по состоянию на середину 2008 г. ее уровень составлял менее 2% (см. рис. 29.3). Такими устойчиво низкими показателями регистрируемой безработицы не могла похвастаться ни одна из стран ЦВЕ (см. рис. 29.5).

---

3. Для сравнения: в Польше, Словакии и Болгарии безработица на протяжении большей части 2000-х гг. вплотную приближалась к отметке 20%.

4. Это, однако, оказывается не так в случае двух других стран с переходной экономикой — Румынии и Эстонии, для которых применение альтернативных определений безработицы, учитывающих различные пограничные состояния на рынке труда, дает результаты, заметно отличающиеся от официальных оценок (Brown et al. 2006).



1180(см. огл. на стр.9)

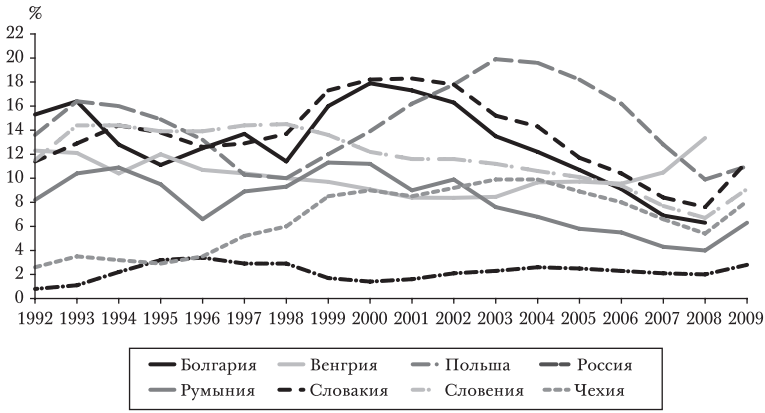



РИС. 29.5. Эволюция регистрируемой безработицы (%) в странах с переходными экономиками в 1992–2009 гг.

Источник: Данные Росстата.

Отличительной характеристикой российского рынка труда был и остается значительный устойчивый разрыв между двумя альтернативными показателями безработицы — регистрируемой и общей (по определению МОТ). Он никогда не был менее чем троекратным, а в некоторые периоды достигал семи раз (см. рис. 29.3). Еще более интересным является тот факт, что эти показатели в ряде случаев двигались по несовпадающим траекториям. Первый достиг пика (3,6%) в 1996 г., после чего начал снижаться, в то время как второй демонстрировал рост еще два года, достигнув пика (13,3%) только в 1998 г. Другими словами, численность зарегистрированных безработных начала снижаться тогда, когда общая численность безработных все еще продолжала расти. Можно обнаружить и другие эпизоды, когда общая и регистрируемая безработицы демонстрировали противоположную динамику. Так, в период после 1998 г. уровень общей безработицы устойчиво снижался, тогда как регистрируемой несколько раз начинал сдвигаться вверх. Причины существования устойчивого разрыва между этими показателями обсуждаются в работе Капелюшникова (Капелюшников 2002).



1181(см. огл. на стр.9)

## Низкая межфирменная мобильность рабочей силы?

Другое возможное объяснение относительной стабильности занятости исходило из предположения о низкой межфирменной мобильности рабочей силы, обусловленной существованием различных барьеров, унаследованных от прежней советской системы. В соответствии с этой точкой зрения поддержание низкой безработицы является равновесным исходом взаимодействия между наемными работниками и патерналистски настроенными работодателями. Российские работники должны, по-видимому, сильно опасаться выхода на открытый рынок труда — в первую очередь из-за высокой ценности для них разнообразных социальных льгот, предоставляемых предприятиями. Так что если говорить о стороне предложения, то работники должны до последнего держаться за занимаемые ими рабочие места. Что касается стороны спроса, то работодатели, сохраняющие приверженность патерналистским установкам советского типа, должны «придерживать» имеющуюся у них рабочую силу, отказываясь, насколько это возможно, от ее «сброса» (Commander and Schankerman 1997; Commander and Tolstopyatenko 1997).

Безусловно, поведение части работников и работодателей вполне могло строиться именно так. Однако при более внимательном рассмотрении выясняется, что это объяснение не является универсальным и в таком общем виде оно далеко от реальности. Так, оно явно не согласуется с данными об устойчиво высоких показателях валового оборота рабочей силы на российском рынке труда.

На самом деле по интенсивности движения рабочей силы Россия оставляет далеко позади все остальные постсоциалистические экономики, для которых имеются соответствующие оценки (Cazes and Nesporova 2001; Обзор занятости в России 2002). С этим, в частности, оказываются связаны низкая средняя продолжительность стажа работы на одном месте и высокая доля «новичков» с коротким (до 1 года) специальным стажем (Lehmann and Wadsworth 2000). В России коэффи-



1182(см. огл. на стр.9)

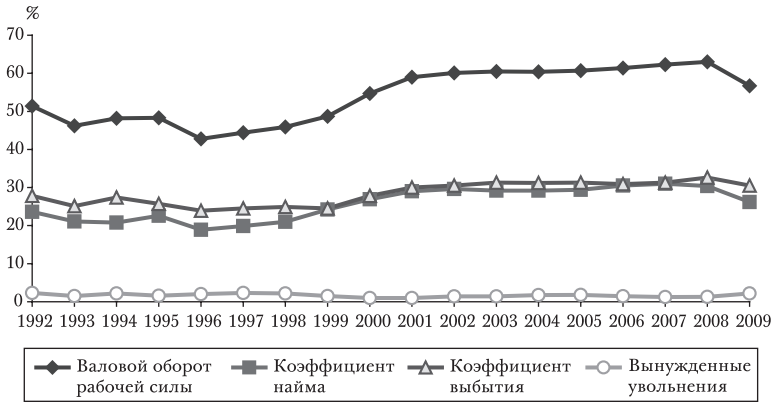



РИС. 29.6. Оборот рабочей силы (%) в российской экономике в 1992–2009 гг.

Источник: Данные Росстата.

циент валового оборота рабочей силы, определяемый как сумма коэффициентов найма и выбытия, достигал 43–62% для всей экономики и 45–65% для промышленности (рис. 29.6)[5]. Как можно заключить из этих данных, в кризисные 1990-е гг. относительная стабилизация занятости обеспечивалось не столько за счет низких темпов выбытия рабочей силы, сколько за счет достаточно высоких темпов ее найма. Российские предприятия могли бы легко сократить занятость пропорционально падению выпуска, заморозив найм или хотя бы заметно ослабив его активность. Однако даже в кризисные 1990-е гг. он продолжал поддерживаться ими на достаточно высокой отметке — 20–25% (от среднегодовой численности персонала).

Другой, не менее парадоксальный феномен, — доминирование добровольных увольнений (про крайней мере увольнений, которые регистрируются как добровольные). Вынужденные увольнения (по инициативе рабо-

5. В России официальные статистические данные об обороте рабочей силы собираются только по крупным и средним компаниям. Учитывая, что на малых предприятиях наймы и увольнения происходят намного активнее, естественно полагать, что действительные показатели оборота рабочей силы для всей популяции российских предприятий могут быть еще выше, чем это представлено на рис. 28.3.



1183(см. огл. на стр.9)

тодателей) так и не получили на российском рынке труда заметного распространения. Даже в разгар кризиса их частота оставалась ничтожной. Уволенные предприятиями работники составляли не более 1–2,5% от списочной численности персонала, или 4–10% от общего числа выбывших. Преобладали добровольные увольнения (по собственному желанию), достигавшие 16–25% от списочной численности персонала, или 65–80% от общего числа выбывших.

В целом имеющиеся эмпирические данные никак не согласуются с предположением о том, что в российских условиях стабильность занятости могла бы объясняться низким оборотом рабочей силы и «взаимной привязкой» работников и работодателей. По-видимому, здесь действовали какие-то иные факторы.

Более правдоподобное альтернативное объяснение оказывается связано с действием двух из них: это гибкое рабочее время и гибкая заработная плата.

## Гибкое рабочее время

Как показывает рис. 29.7, в России за первую половину 1990-х гг. среднегодовая продолжительность рабочего времени уменьшилась на 12% во всей экономике и на 15% в промышленности. Но начиная со второй половины этого десятилетия, она стала столь же быстро подтягиваться вверх, увеличившись к 2008 г. на 6% во всей экономике и еще сильнее — на 16% — в промышленности. По масштабам колебания в продолжительности рабочего времени были сопоставимы с колебаниями в численности занятых (см. рис. 29.1). Если бы она оставалась неизменной, то и падение занятости в кризисный период, и ее последующий прирост в посткризисный период были бы примерно вдвое больше, чем в действительности[6]. В отличие от России в странах ЦВЕ циклические колебания в продолжительности рабочего времени были намного слабее.

6. Поскольку эти оценки относятся только к формальному сектору экономики, они могут преувеличивать фактические колебания в отработанном времени. Его сокращение могло частично компенсироваться вторичной занятостью, а также участием в неформальной экономической деятельности.



1184(см. огл. на стр.9)

РИС. 29.7. Годовая продолжительность рабочего времени на одного работника в 1992–2010 гг.

Источник: Данные Росстата.

Сжатие продолжительности рабочего времени происходило под действием многих факторов — как институциональных, так и экономических. На рубеже 1980–1990-х гг. российские власти использовали его сокращение в качестве социальной и политической «подушки», призванной смягчать нараставшие трудности. В то время они располагали ограниченными ресурсами, которые могли бы использоваться для оказания помощи населению, столкнувшемуся с ускорявшейся инфляцией и резким падением доходов. Поэтому сокращение рабочего времени рассматривалось ими как своеобразный социальный трансферт. Нормативная продолжительность стандартной рабочей недели была снижена с 41 до 40 часов, а продолжительность минимального оплачиваемого отпуска возросла с 18 до 24-х дней. Одновременно увеличилось количество общегосударственных праздничных дней. Кроме того, дополнительные группы работников получили право на сокращенную рабочую неделю при неизменном денежном вознаграждении.

К этим законодательным мерам добавились затем шаги по уменьшению продолжительности рабочего времени, к которым по экономическим соображениям стали прибегать предприятия. По нашим ориентировоч-



1185(см. огл. на стр.9)

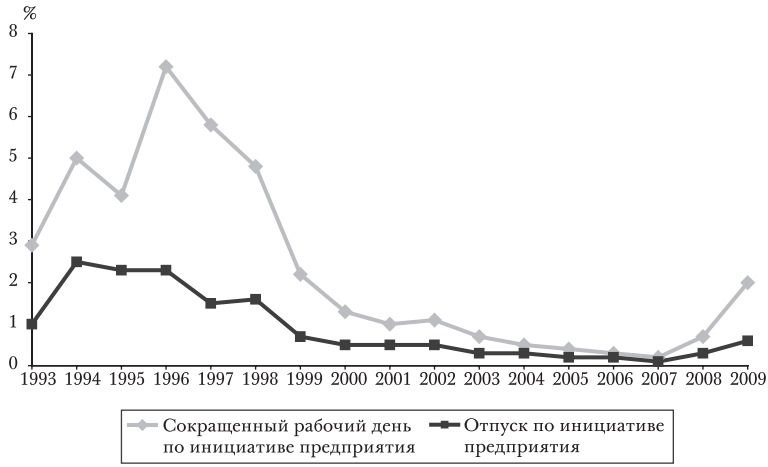



РИС. 29.8. Неполная занятость (%) на крупных и средних предприятиях в 1993–2009 гг.

Источник: Данные Росстата.

ным оценкам, примерно половина общего сокращения количества отработанных часов может быть отнесена на счет изменений в законодательстве и примерно половина — на счет экономических факторов.

Предприятия быстро осознали, что «укорачивание» рабочего времени является одним из наименее затратных способов экономии издержек на рабочую силу. Они начали широко практиковать предоставление вынужденных неоплачиваемых или частично оплачиваемых отпусков, а также переводы работников на неполное время. Пик использования этих схем пришелся на середину 1990-х гг., когда в режиме неполного времени трудились до 5–7% всех работников предприятий и еще 2–3% находились в вынужденных отпусках (рис. 29.8)[7]. Переход на гибкое рабочее время позволял предприятиям избегать или оттягивать массовые увольнения.

7. Рабочие, отправлявшиеся в вынужденные отпуска, имели право на получение частичной оплаты, но во многих случаях оставались без нее, поскольку предприятия игнорировали эту норму. Это снижало издержки, связанные с использованием вынужденной неполной занятости, и стимулировало еще большее распространение подобной практики.



1186(см. огл. на стр.9)

Однако сразу же после вступления экономики в период роста в 1999 г. наступил перелом и эти схемы начали быстро выходить из употребления. Так, в 2007 г. по сокращенному графику трудились уже лишь 0,2 млн человек, а в вынужденных отпусках побывали 0,4 млн, что в сумме было эквивалентно 0,5–1% от общей численности работников, занятых на российских предприятиях.

И так же как вынужденные отпуска и переводы на неполное время в период кризиса ограничивали падение занятости, быстрое восстановление нормальной продолжительности рабочего времени и широкое использование сверхурочных работ в период подъема ограничивали ее рост.

## Гибкая заработная плата

Сокращение рабочего времени позволяло уменьшать издержки на рабочую силу, но все же недостаточно быстро, чтобы успеть подстроиться к стремительному падению ВВП. В этих условиях основным механизмом подстройки становилась гибкость в сторону понижения заработной платы.

В России за 1990-е гг. реальная заработная плата, дефлированная по ИПЦ, сократилась в общей сложности примерно на две трети, продемонстрировав «великое сжатие» (см. рис. 29.1). Ее дефлирование с помощью альтернативных ценовых дефляторов выводит на более скромные оценки, из которых следует, что она сократилась не в три, а «всего лишь» в два раза (Гимпельсон и Капелюшников 2007). Однако сам факт ее драматического падения не вызывает сомнений. Любые оценки показывают, что темпы падения реальной заработной платы намного превосходили темпы падения ВВП, что среди прочего привело к значительному снижению в нем доли оплаты труда. Возобновление экономического роста в 1999 г. дало толчок возвратному процессу быстрого восстановления реальной заработной платы. В 1999–2007 гг. она увеличивалась ежегодно на 10–20%. Кумулятивно за весь посткризисный период она «потяжелела» более чем втрое.

В российских условиях гибкость оплаты труда обеспечивалась несколькими основными способами.



1187(см. огл. на стр.9)

Во-первых, за счет высокой инфляции, которая при отсутствии системы обязательной автоматической индексации номинальной заработной платы в зависимости от роста ИПЦ неизбежно приводила к эрозии покупательной способности заработков. В периоды высокой затяжной инфляции подмораживание номинальных ставок заработной платы или их повышение в меньшей пропорции, чем происходил рост цен, обеспечивали быстрое снижение издержек предприятий на рабочую силу в реальном выражении. Примечательно, что самые сильные «провалы» в динамике реальных заработков всегда приходились на периоды резкого ускорения инфляции, когда темпы роста цен далеко отрывались от темпов роста денежной заработной платы. Фактически «великое сжатие» заработной платы было осуществлено в три больших «прыжка» и все они были спровоцированы сильнейшими негативными макроэкономическими шоками. Первый был связан с либерализацией цен в январе 1992 г., второй — с так называемым черным вторником на финансовых рынках в октябре 1994 г. и, наконец, третий — с августовским дефолтом 1998 г.

Еще один способ подстройки реальной заработной платы к меняющимся условиям связан со специфической структурой фонда оплаты труда, типичной для большинства российских предприятий. В России весомую долю в суммарной компенсации работников составляет переменная часть, величина которой не фиксируется заранее в трудовых договорах. Она включает премии и другие поощрительные выплаты, которые могут колебаться в широких пределах в зависимости от экономического положения предприятий и установок менеджмента. (Более подробно институциональные характеристики российской системы формирования заработной платы обсуждаются в следующем разделе). Привязка значительной части денежного вознаграждения работников к результатам деятельности предприятия означает, что их совокупный заработок начинает зависеть от конъюнктурных колебаний. При ухудшении экономических условий деятельности предприятий происходит практически автоматическое снижение заработной платы, тогда как при их улучшении работники почти всегда начинают получать повышенные премии. Результатом



1188(см. огл. на стр.9)

этого становится проциклическое движение заработной платы. Как свидетельствуют данные, представленные в табл. 29.1, если в крайне неблагополучном 1998 г. наиболее гибкая переменная часть составляла в совокупном фонде оплаты труда российских предприятий примерно 27%, то в сверхблагополучном 2007 г. почти 36%. Подобная зависимость прослеживается для любых предприятий и любых отраслей (табл. 29.2). Так, в 2005 г. в двух наиболее процветающих российских отраслях — нефтегазовой и металлургической — на переменную часть, включая выплаты по региональному регулированию, приходилось соответственно 58% и 52% от фонда оплаты труда. Даже в таких сверхрегулируемых и преимущественно государственных секторах, как образование и здравоохранение, переменная часть составляет соответственно четверть и треть от фонда оплаты труда. Для сравнения:

ТАБЛИЦА 29.1.
Структура фонда оплаты труда, 1995–2009 гг., %
(общий фонд оплаты труда = 100%)

| | Доли отдельных составляющих в общем фонде оплаты труда:* | | | |
|---|---|---|---|---|
| Годы | тарифный заработок, должностной оклад | выплаты по региональному регулированию** | премии, доплаты и единовременные поощрения | другие виды оплаты |
| 1995 | 53,0 | 15,8 | 28,2 | 3,0 |
| 1998 | 52,4 | 14,9 | 27,3 | 5,4 |
| 2000 | 49,2 | 15,1 | 32,7 | 3,0 |
| 2002 | 50,1 | 14,1 | 32,9 | 2,9 |
| 2005 | 47,8 | 14,2 | 35,1 | 2,9 |
| 2007 | 49,2 | 12,1 | 35,6 | 3,2 |
| 2009 | 52,5 | 11,4 | 33,3 | 2,9 |

* Без учета оплаты за неотработанное время.

** В соответствии с российским трудовым законодательством работникам, проживающим на Севере и Дальнем Востоке (а также на некоторых других отдаленных территориях), предоставляется дополнительное вознаграждение, величина которого определяется с помощью так называемых региональных коэффициентов. Мы называем эту часть оплаты труда выплатами по региональному регулированию.

Источник: Данные Росстата.



1189(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 29.2.
Структура заработков по отдельным видам экономической деятельности, 2005 г., % (общий фонд оплаты труда = 100%)

| Сектор | Доля (%) в совокупном заработке: Тарифный заработок, должностной оклад (включая начисляемые на него выплаты по региональному регулированию) | Доля (%) в совокупном заработке: Премии и доплаты (включая начисляемые на них выплаты по региональному регулированию) |
|---|---|---|
| Добыча нефти и газа | 42,0 | 58,0 |
| Металлургия | 48,4 | 51,6 |
| Машиностроение | 53,7 | 46,3 |
| Пищевая промышленность | 63,7 | 36,3 |
| Производство электроэнергии, газа и воды | 52,1 | 47,9 |
| Строительство | 65,2 | 34,8 |
| Оптовая и розничная торговля | 74,2 | 25,8 |
| Транспорт | 59,8 | 40,2 |
| Образование | 75,7 | 24,3 |
| Здравоохранение | 65,3 | 34,7 |

Примечание: Выплаты по региональному регулированию распределены между основной и переменной частью пропорционально их долям в фонде оплаты труда.

Источник: Данные Росстата.

в США, несмотря на долговременный тренд к расширению практики оплаты труда в зависимости от результатов деятельности, лишь 40% работников вообще получают подобные выплаты, а их доля в заработках медианного работника едва дотягивает до 3,5% (Lemieux, MacLeod, and Parent 2007).

Третьим способом ценовой подстройки служила практика задержек заработной платы, быстро распространявшаяся на протяжении 1990-х гг. и широко обсуждавшаяся в литературе (Clarke 1998b; Desai and Idson 2000; Earle and Sabirianova 2002; Earle, Spicer, and Sabirianova 2004;



1190(см. огл. на стр.9)

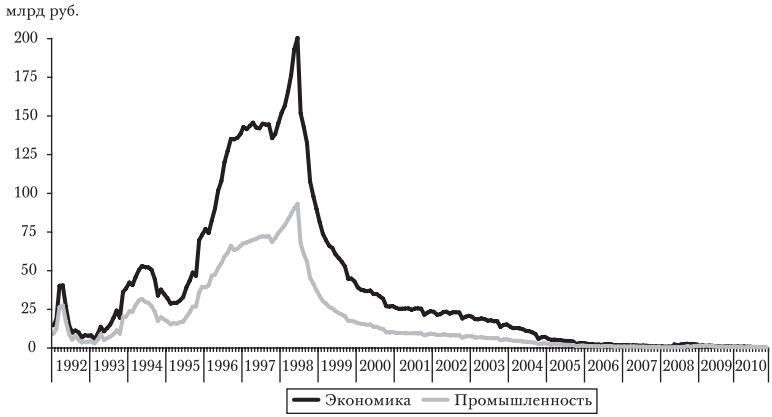



РИС. 29.9. Динамика реального объема задолженности по заработной плате (млрд руб.), дефлированной по индексу потребительских цен, в 1992–2010 гг. (потребительские цены марта 1992 г. = 100%)

Источник: Данные Росстата.

Lehmann and Wadsworth 2001). Хотя задержки заработной платы заявили о себе практически сразу после запуска программы рыночных реформ — в первые месяцы 1992 г., их пик пришелся на середину 1998 г., когда невыплатами оказались охвачены примерно две трети наемных работников. В реальном выражении накопленная задолженность по заработной плате увеличилась за годы кризиса примерно в десять раз (рис. 29.9). Если в 1992–1993 гг. она составляла менее пятой части месячного совокупного фонда оплаты труда предприятий, то к концу 1998 г. — уже свыше полутора месячных фондов (Гимпельсон и Капелюшников 2007). Но как только экономика возобновила рост, невыплаты начали быстро рассасываться. К середине 2008 г. задолженность по заработной плате уменьшилась до менее чем 2% от месячного фонда оплаты труда, а доля работников, имевших ее, сократилась почти до 1%. Другими словами, во время кризиса задержки служили (для предприятий) эффективным инструментом придания заработной плате гибкости, но после его завершения сошли практически на нет.

И наконец, предприятия могли использовать неофициальные (недекларируемые) выплаты, что еще боль-



1191(см. огл. на стр.9)

ше увеличивало гибкость заработной платы. По оценкам Росстата, такие выплаты достигают примерно 40% от официальной (декларируемой) заработной платы, причем, что примечательно, подобное соотношение оставалось практически неизменным на протяжении большей части всего рассматриваемого нами периода (Российский статистический ежегодник, разные годы). Теневые платежи (включавшие «конвертные выплаты» формальным работникам и оплату неформальных) не регулировались никакими формальными правилами и были особенно пластичны и чувствительны к любым изменениям в спросе на труд. В результате гибкость общей оплаты труда могла быть даже выше, чем это позволяют предположить официальные оценки, представленные на рис. 29.1 и рис. 29.6.

При резком ухудшении ситуации в экономике одновременное использование всех этих подходов (инфляционного обесценения реальной оплаты труда, урезания премий, задержки заработной платы и сокращения теневых выплат) обеспечивало быстрое удешевление рабочей силы с точки зрения предприятий и делало потребность в массовых увольнениях гораздо менее острой. Сталкиваясь со снижением оплаты, многие работники начинали увольняться и переходить на другое место работы. Как следствие, подстройка занятости происходила постепенно, без резких всплесков открытой безработицы. Вот как описывают механизмы подстройки на рынках труда в регионе СНГ Т. Боери и К. Террел: «Очевидно, что гибкость заработной платы имела большое значение. <...> Невиданное снижение заработной платы в бывшем СССР помогает понять, почему в начале переходного процесса в этих странах произошло относительно незначительное снижение занятости, в то время как существенно меньшее сокращение заработной платы в Центральной и Восточной Европе помогает объяснить, почему в этих экономиках подстройка приняла форму гораздо более сильного снижения занятости» (Boeri and Terrell 2002, 60). Когда экономическая ситуация улучшалась, предприятия начинали повышать заработную плату. И в этом случае положительные шоки точно так же влекли за собой (положительные) колебания в заработной платы,



1192(см. огл. на стр.9)

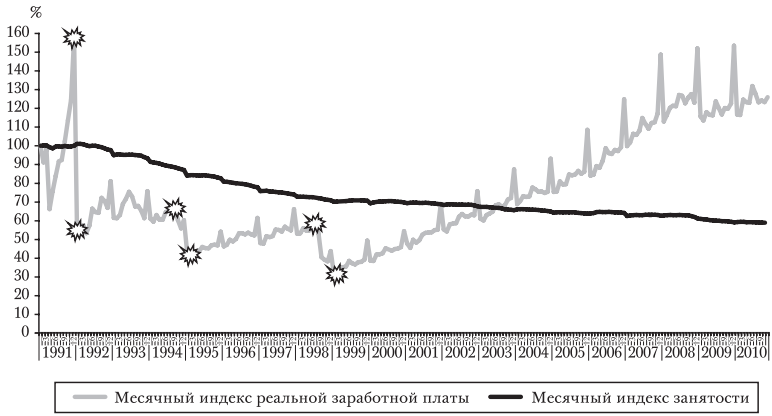



РИС. 29.10. Месячные индексы (%) занятости и реальной заработной платы в 1991–2010 гг. (январь 1991 г. = 100%)

Источник: Данные Росстата.

не вызывая сколько-нибудь ощутимых изменений в занятости.

Резкий контраст в поведении этих двух показателей отчетливо виден на рис. 29.10, где представлена помесячная динамика реальной заработной платы и численности занятых в 1991–2009 гг. Если первая практически мгновенно реагировала на любые, даже незначительные, изменения в рыночных условиях, то вторая сохраняла по отношению к ним почти полный «иммунитет». В любом стандартном учебнике по экономике предполагается, что картина должна была бы быть прямо обратной.

## Изменился ли механизм подстройки во время кризиса 2008–2009 гг.?

Экономический кризис 2008–2009 гг. может рассматриваться в качестве еще одного теста сложившейся модели на устойчивость. Он вызвал падение ВВП России в 2009 г. на 7,9%, что потребовало от рынка труда быстрой подстройки к изменившимся условиям. Институциональные изменения в российской экономике, включая возросшее административное давление на бизнес и уход старого поколения патерналистски ориентированных «красных директоров» в сочетании со значи-



1193(см. огл. на стр.9)

тельно более низкой инфляцией, могли бы породить сомнения в возможности для большинства предприятий использовать прежние способы адаптации. Однако имеющиеся свидетельства показывают, что реакция ключевых индикаторов рынка труда на новые негативные шоки оказалась во многом схожей с той, что наблюдалась раньше.

Так, занятость в 2009 г. снизилась на не слишком заметные 2,2% (см. рис. 29.1). Правда, в корпоративном секторе чистые потери рабочих мест оказались несколько больше — 3,5%. Это расхождение можно объяснить тем, что отток рабочей силы из корпоративного (формального) сектора частично абсорбировался неформальным сектором, что служит свидетельством высокой способности последнего к амортизации шоков.

Что касается безработицы, то в 2009 г. по сравнению с предыдущим 2008 г. ее уровень увеличился на 2 процентных пункта, с 6,4% до 8,4% (см. рис. 29.3). Если сравнивать высшую точку подъема с низшей точкой спада, используя месячные данные, то прирост окажется сильнее — около 3 процентных пунктов (сезонно скорректированные оценки) (рис. 29.11). Однако уже в середине этого года в показателях общей безработицы наметился понижательный тренд, так что уже к концу 2009 г. она уменьшилась до 8%, а к концу 2010 г. смогла опуститься даже ниже отметки 7%. Уровень регистрируемой безработицы вырос с 1,8% в предкризисный период до 3,1% в разгар кризиса (сезонно скорректированные месячные оценки). Однако этот скачок был в значительной мере вызван институциональными факторами — резким повышением в начале 2009 г. размера пособий по безработице и заметным расширением доступа к их получению. Однако даже несмотря на спровоцированный этим дополнительный приток в регистрируемую безработицу, ее уровень оставался низким и кризисные потрясения здесь ничего принципиально не изменили. И опять-таки для условий глубокого экономического кризиса, каким был кризис 2008–2009 гг., произошедшее снижение занятости и рост безработицы выглядят непропорционально низкими.

Лучше понять, за счет каких именно факторов происходило сокращение занятости, позволяет анализ по-



1194(см. огл. на стр.9)

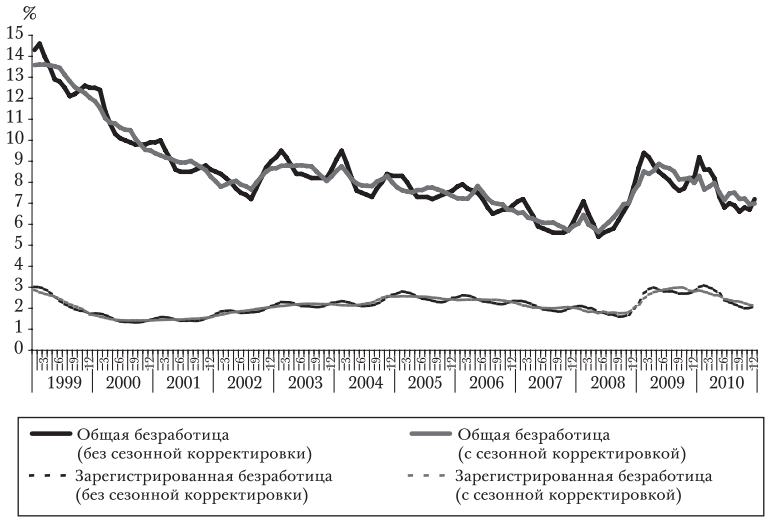



РИС. 29.11. Месячные уровни общей и регистрируемой безработицы в 1999–2010 гг. (%)

Источник: Данные Росстата.

казателей движения рабочей силы. Парадоксально, но в экономически благополучном 2007 г. коэффициент выбытия был даже несколько выше, чем в экономически провальном 2009 г.: 31,3% против 30,5% (см. рис. 29.6). В то же время если в 2007 г. коэффициент найма составлял 31,0%, то в 2009 г. — 26,2%, то есть был на 5 процентных пунктов меньше. Приведенные данные иллюстрируют отмечавшуюся выше закономерность: поскольку оборот рабочей силы всегда поддерживался на российском рынке труда на очень высокой отметке, для сокращения занятости предприятиям было вовсе не обязательно прибегать к активизации вынужденных увольнений — для этого им было достаточно лишь на какое-то время заморозить найм.

Не менее парадоксально для ситуации глубокого экономического кризиса выглядела и структура выбытия рабочей силы, поскольку никакого резкого увеличения вынужденных увольнений не наблюдалось. В 2009 г. такие увольнения составляли лишь 7% от общего числа выбытий, затронув всего 2% всех занятых. Практически неизменной оставалась и доля работников, подпа-



1195(см. огл. на стр.9)

давших под массовые сокращения: как и в докризисном 2007 г., они составляли менее 0,5% от всех занятых. Таким образом, столкнувшись с резким падением спроса на выпускаемую продукцию, российские предприятия по-прежнему продолжали избегать вынужденных (тем более — массовых) увольнений, используя альтернативные инструменты сокращения трудовых издержек, такие, например, как уменьшение продолжительности рабочего времени.

Недозанятость, ставшая отражением расхождений между динамикой ВВП и динамикой занятости, достигла в 2008–2009 гг. масштабов, сопоставимых с теми, что были характерны для середины 1990-х гг. В результате в 2009 г. среднее количество отработанных часов в расчете на одного работника уменьшилось по сравнению с 2008 г. на 2,4% во всей экономике, на 4,8% в промышленности и на 6,2% в обрабатывающей промышленности. Основным механизмом, обеспечившим сжатие рабочего времени, стало широкое распространение различных режимов работы по сокращенному графику (см. рис. 29.7). В самом начале кризиса около 20% персонала семи крупнейших секторов российской экономики (по которым имеются месячные данные) были переведены на укороченную рабочую неделю, отправлены в вынужденные или квазидобровольные отпуска. Инициаторами этих изменений выступали преимущественно работодатели, не оставлявшие работникам из-за отсутствия иных более привлекательных перспектив иного выбора, кроме как принять предлагаемый переход на режим неполного рабочего времени.

В условиях кризиса 2008-2009 гг. заработная плата продолжала демонстрировать гибкость в сторону понижения, хотя и в меньшей степени, чем это было в период трансформационной рецессии 1990-х гг. Частичная утрата ею гибкости была связана с действием двух главных сдерживающих факторов. Во-первых, более низкой, чем в предшествующих кризисных эпизодах, инфляцией. По этой причине вклад роста цен в снижение реальной заработной платы был гораздо более скромным. Во-вторых, государство резко усилило административное давление на предприятия, пытаясь не допустить распространения задержек заработной платы. И хотя



1196(см. огл. на стр.9)

РИС. 29.12. Месячные показатели задолженности по платежам по заработной плате в 2005–2010 гг.

Источник: Данные Росстата.

предприятия вновь прибегли к использованию этого проверенного инструмента, но уже в гораздо меньших масштабах, чем раньше (рис. 29.12). После некоторого роста в первые месяцы кризиса задолженность по заработной плате стала быстро рассасываться и к 2010 г. вернулась на докризисный уровень.

Однако в арсенале российских предприятий оставались другие инструменты, обеспечивавшие гибкость заработной платы. С первых же месяцев кризиса многие из них приступили к прямому снижению номинальной заработной платы. В конце 2008 — начале 2009 гг. в некоторых сегментах частного сектора она была «урезана» на 10–20%, а в остальных — фактически заморожена. В строительстве и финансовом посредничестве сезонно скорректированная номинальная заработная плата уменьшилась на 21%, в производстве минеральных продуктов — на 15%, в большинстве других отраслей — на 5–10%.

Хотя довольно скоро номинальная заработная плата вновь начала повышаться, темпы ее роста заметно отставали от темпов роста цен. Результатом этого стало снижение в 2009 г. реальной заработной платы на 3,5%.



1197(см. огл. на стр.9)

РИС. 29.13. Двенадцатимесячные индексы роста (%) номинальной и реальной заработной платы в 2006–2010 гг.

Источник: Данные Росстата.

Это резко контрастирует с ситуацией до начала кризиса, когда в течение почти десяти лет она росла темпами 10–15% в год (рис. 29.13)[8]. Резкий переход от роста к падению был весьма впечатляющим по любым меркам (OECD 2011), хотя он и оказался заметно слабее, если сравнивать с годовыми падениями реальной заработной платы на 25–30% под воздействием макроэкономических шоков 1990-х гг.

Табл. 29.3 дает представление о соотношении между важнейшими механизмами подстройки российского рынка труда к экономическому кризису 2008–2009 гг. Она показывает, что его реакция на падение выпуска примерно в равных пропорциях разделилась между количественной, временной и ценовой подстройкой. Мы вновь обнаруживаем, что фактические снижение занятости было значительно меньше (при-

8. Искажающее воздействие на наблюдаемую динамику реальной заработной платы могла оказывать политика государства в области оплаты труда работников бюджетного сектора. В 2009 г. российское правительство приняло решение о повышении заработной платы в бюджетном секторе на 30%, что существенно смягчило общее падение заработной платы во всей экономике.



1198(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 29.3.
Годовые изменения (в процентных пунктах) объема производства, занятости, рабочего времени и реальной заработной платы в 2009 г. по сравнению с 2008 г.

| | Объем производства | Занятость | Рабочее время | Реальная заработная плата |
|---|---|---|---|---|
| Экономика в целом | -7,9 | -1,7 | -2,4 | -3,5 |
| Промышленность | -10,0 | -5,9 | -4,8 | -5,7 |
| Обрабатывающая промышленность | -15,8 | -7,2 | -6,2 | -7,2 |

мерно в 3 раза), чем оно могло бы быть в том случае, если бы показатели рабочего времени и заработной платы оставались неизменными. В результате эластичность занятости по выпуску осталась в границах примерно того же диапазона, в котором она находилась в 1990-е гг. Для всей экономики она равнялась 0,22, а для различных отраслей промышленности находилась в пределах 0,46–0,59.

Это дает основания говорить о сохранении в период кризиса 2008–2009 гг. сформировавшейся ранее специфической модели рынка труда, пусть и с определенными, подчас достаточно серьезными модификациями.

Российский рынок труда вновь продемонстрировал свою способность приспосабливаться к мощным негативным шокам без больших потерь в занятости и без всплесков открытой безработицы[9]. Однако было бы неправильно делать отсюда вывод об оптимальности сложившейся модели его подстройки с точки зрения благосостояния и производительности.

9. Во многих развитых странах (например, в Германии) реакция на кризис 2008–2009 гг. во многом отличалось от той, что наблюдалась раньше. Так, чрезвычайно популярными стали меры по сокращению продолжительности рабочего времени с целью смягчения шоков и сдерживания роста безработицы (Cahuc and Carcillo 2011).



1199(см. огл. на стр.9)

## Институциональные основания перевернутой асимметрии между занятостью и заработной платой

Если заработная плата и безработица устойчиво ведут себя так, как было описано выше, то у нас есть все основания ожидать, что подобное поведение задается институтами рынка труда. Иначе говоря, должна существовать институциональная матрица, которая затрудняет количественную подстройку через изменение занятости, не ограничивая при этом возможности ценовой адаптации через колебания заработной платы.

Возникает вопрос: каким образом институты российского рынка труда способствуют такому выбору в пользу заработной платы вместо занятости? Как правило, институты рынка труда сильно взаимосвязаны и дополняют друг друга, так что их воздействие на занятость не так-то легко отделить от их воздействия на заработную плату. Отрицательные эффекты с точки зрения занятости, которые может порождать государственное регулирование рынка труда, оказываются обычно намного более выраженными, когда заработная плата является «жесткой»; и, наоборот: гибкая заработная плата способна в большей или меньшей степени их «гасить» (Lazear 1990, 702). И все же даже с учетом этих оговорок можно, наверное, утверждать, что в общем случае законодательная защита занятости (333) несет «ответственность» за масштабы колебаний в занятости, тогда как минимальная заработная плата и институты, регулирующие процесс формирования заработной платы, равно как и система поддержки безработных, определяют динамику и структуру оплаты труда.

Выбор того или иного соотношения между двумя формами подстройки — через заработную плату или через занятость — представляет собой политико-экономическую проблему и отражает существующие социальные и политические предпочтения. Как представляется, в России этот институциональный выбор сделан в самом начале переходного процесса и отчасти был связан с наследием советского периода.



1200(см. огл. на стр.9)

## Трудовое законодательство

Институционально степень гибкости занятости в значительной мере определяется издержками вынужденных увольнений, которые устанавливаются системой ЗЗЗ. С одной стороны, высокие издержки увольнений ограничивают размах колебаний в занятости и придают ей дополнительную инерцию. С другой, равновесный уровень занятости при высоких издержках увольнения оказывается ниже, чем он был бы при их отсутствии (Bertola 1990; Lazear 1990; Heckman and Pages 2003).

В России ЗЗЗ составляет важную часть трудового законодательства, основные положения которого содержались в действовавшем еще с советских времен Кодексе законов о труде (КЗОТ). КЗОТ изначально разрабатывался в специфическом контексте системы централизованного планирования, а затем продолжал, хотя и с многочисленными поправками, действовать на протяжении всех 1990-х гг., оставаясь в силе до 2002 г. Его исходная, открыто провозглашавшаяся цель состояла в том, чтобы ограничить текучесть кадров в огосударствленной экономике, испытывавшей хронический дефицит рабочей силы. Обновленный КЗОТ под названием «Трудовой кодекс» вступил в силу в начале 2002 г., а в 2004 г. и в 2006 г. в него был внесен ряд серьезных поправок. Хотя многие противоречивые и устаревшие нормы были устранены, но часть, относящаяся с ЗЗЗ, осталась по сути неизменной, унаследовав от старого законодательства множество жестких ограничений.

Степень жесткости российской системы ЗЗЗ может быть оценена с помощью различных интегральных индексов, позволяющих проводить межстрановые сопоставления. Существующие индексы по большей части подтверждают, что она действительно является очень обременительной для предприятий. Согласно рейтингу «Условий ведения бизнеса» (Doing Business) Всемирного банка, значение индекса жесткости занятости (найма, увольнений и рабочего времени) для России составляет 44,0 балла при среднем показателе для стран — членов ОЭСР 30,8 балла (World Bank 2007). При обращении к шкале, разработанной Х. Ботеро с соавторами, оценки



1201(см. огл. на стр.9)

для России отклоняются от оценок по другим странам еще сильнее (Botero et al. 2004). В этом случае значение индекса для России составляет 0,83 балла при медианном значении для всех стран 0,44 балла (правда, эти оценки относятся к 1990-м гг., когда еще действовал старый КЗОТ). С таким показателем Россия занимает первое место в списке стран с наиболее жесткой ЗЗЗ. В отличие от этого эксперты ОЭСР склонны оценивать российскую систему ЗЗЗ как достаточно гибкую, хотя и они признают *ее* чрезмерную жесткость по отношению к работникам с коротким стажем, занятым по бессрочным трудовым договорам[10]. Уровень защиты рабочих мест для постоянных работников оценивается ими в 2,8 балла против среднего показателя для стран — членов ОЭСР 2,1 балла. Более высокий балл, чем Россия, согласно этому рейтингу, имеют только три страны — члены ОЭСР — Португалия, Чешская Республика и Словения (OECD 2010).

Известная амбивалентность в оценках жесткости системы ЗЗЗ для России связана с пунктами, касающимися применения срочных трудовых договоров (СТД) и деятельности агентств временной занятости (АВЗ). Хотя некоторые наблюдатели рассматривают российское законодательство в отношении СТД как чрезвычайно гибкое, возможность их законного использования строго ограничена исчерпывающим списком оснований. В судебных спорах суды склонны, как правило, вставать на сторону работников, интерпретируя срочные трудовые договоры как фактически бессрочные. Поскольку в российском Трудовом кодексе отсутствуют какие-либо положения относительно деятельности АВЗ, некоторые эксперты трактуют это умолчание едва ли не как режим *laissez-faire*. Представляется, однако, что корректнее было бы полагать, что *de facto* закон запрещает деятельность АВЗ, хотя на практике этот запрет очень часто плохо соблюдается.

---

10. OECD (2011). В некоторых недавних исследованиях российская система ЗЗЗ рассматривается как гибкая или даже сверхгибкая. Однако, как нам представляется, они неверно интерпретируют некоторые пункты российского законодательства. См. критический разбор этих оценок в работе (Kapeliushnikov 2011).



1202(см. огл. на стр.9)

## Минимальная заработная плата

Очевидно, что минимальная заработная плата способна ограничивать гибкость заработной платы в сторону понижения. Однако в России на протяжении большей части переходного периода минимальная заработная плата поддерживалась на очень низком уровне и поэтому едва ли была серьезным ограничением для подавляющего большинства предприятий. Ее индексация проводилась нерегулярно, сильно отставала от роста цен и оказывала лишь краткосрочное воздействие на структуру относительных заработных плат. Изменения в соотношении между минимальной и средней заработной платой отражены на рис. 29.14. Большую часть рассматриваемого периода это соотношение не превышало 10%, а в какие-то моменты в 1999–2000-м гг. падало даже ниже 5%. Начиная с 1 января 2009 г. минимальная заработная плата в номинальном выражении была повышена почти вдвое с 2300 руб. до 4330 руб. В результате такого резкого повышения она достигла четверти от величины средней заработной платы, но затем соотношение между ней и средней заработной платой стало опять

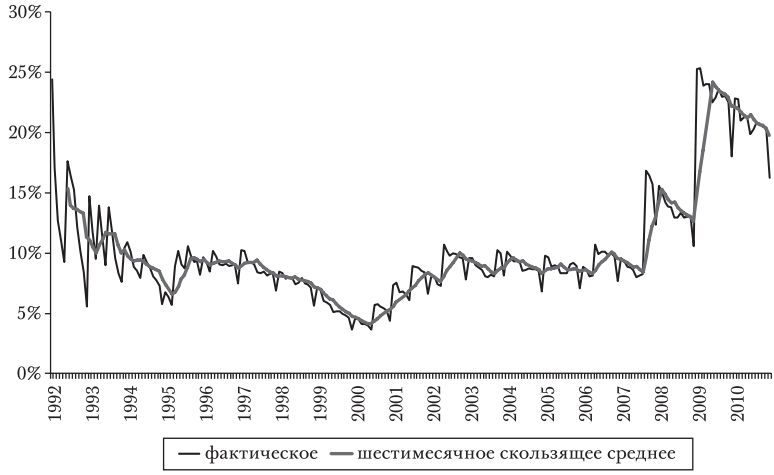



РИС. 29.14. Соотношение минимальной и средней заработной платы (%) в 1991–2010 гг.

Источник: Данные Росстата.



1203(см. огл. на стр.9)

снижаться. Стоит также отметить, что на протяжении всего переходного периода это соотношение оставалось в России ниже, чем в странах ЦВЕ.

Приверженность российского государства политике низкой минимальной заработной платы могла объясняться несколькими соображениями.

Во-первых, эта политика могла мотивироваться ограничениями, с которыми сталкивался государственный бюджет. В 1990-х гг. к размеру минимальной оплаты труда было «привязано» большое количество разнообразных социальных льгот и пособий, так что любое ее повышение означало автоматическое увеличение социальных расходов государства. Во-вторых, любое повышение минимальной заработной платы смещало вверх всю шкалу заработной платы в бюджетном секторе, что также вело к разбуханию расходов государства. В-третьих, огромная неоднородность российских регионов означала, что любое сильное повышение минимальной заработной платы оказывалось чревато резким снижением занятости в наиболее депрессивных регионах. Поскольку оплата труда в экономически наиболее успешных регионах была более чем в три раза выше, чем в экономически наименее успешных, то в первой группе (например, в Москве или Тюменской области) минимальная заработная плата не превышала 15% от их средней заработной платы, тогда как во второй (по большей части включавшей национальные республики Северного Кавказа) это соотношение легко могло превосходить отметку 50%[11].

Эти соображения помогают понять, почему государство придерживалось политики сохранения низкой ми-

11. Вплоть до 2006 г. размер минимальной оплаты труда устанавливался федеральными властями на едином для всех регионов уровне. В соответствии с поправками в Трудовой кодекс, внесенными в 2006 г., в дополнение к федеральному минимуму заработной платы каждый регион получил право устанавливать свою минимальную заработную плату, но на уровне не ниже федерального минимума. В настоящее время мы не располагаем данными, которые позволили бы оценить последствия этого нового правила. Известно, что некоторые регионы воздержались от увеличения регионального минимума заработной платы сверх федерального, другие немного его подняли, а третьи сильно его повысили, оставив, однако, значительные лазейки. Один из наиболее высоких уровней минимальной заработной платы был установлен в Москве, но даже здесь ее размер составил всего лишь 25% средней по городу заработной платы.



1204(см. огл. на стр.9)

нимальной заработной платы. Повышения ее уровня производились только тогда, когда они рассматривались как политически целесообразные. Как и можно было бы ожидать, обычно это происходило в преддверии предстоящих выборов.

## Пособия по безработице

Повышательное давление на заработную плату может также исходить от пособий по безработице вследствие их возможного воздействия на резервируемую заработную плату работников и, в конечном счете, на всю шкалу распределения заработков (Boeri 2001). Россия вступила в переходный период с нулевой официальной безработицей, а, следовательно, без какой-либо системы социальной защиты, направленной на безработных. Страховочная сетка должна была создаваться на пустом месте и в короткие сроки. Ее организаторы оказались меж двух огней — между ожиданиями высокой безработицы и опасениями проявить излишнюю щедрость. Эти страхи подкреплялись опытом Польши на начальном этапе рыночных реформ, когда уровень безработицы в ней практически в одночасье взлетел до 15%. Но, как уже отмечалось, в России опасения высокой безработицы так и не материализовались. При этом вновь созданная страховочная сетка изобиловала дырами и ее никак нельзя было назвать щедрой. На протяжении 1990-х гг. доля в ВВП бюджетных расходов, из которых осуществлялось финансирование различных программ на рынке труда, оставалась поразительно низкой. Если в России она составляла менее 0,5% ВВП, то, например, в Венгрии или в Польше достигала 1,3% и 2,25%, соответственно (UN Commission for Europe 2003). В 2000-е гг. доля таких расходов вообще стала пренебрежимо малой величиной. Совокупные расходы на пассивные и активные программы на рынке труда составляли менее 0,1% ВВП и смогли приблизиться к отметке 0,2% в 2009 г. только благодаря дополнительными ассигнованиям, связанным с разразившимся кризисом.

В этом контексте уровень пособий по безработице не мог действовать в качестве эффективного нижнего порога оплаты труда. Их динамика (рис. 29.15) «расска-



1205(см. огл. на стр.9)

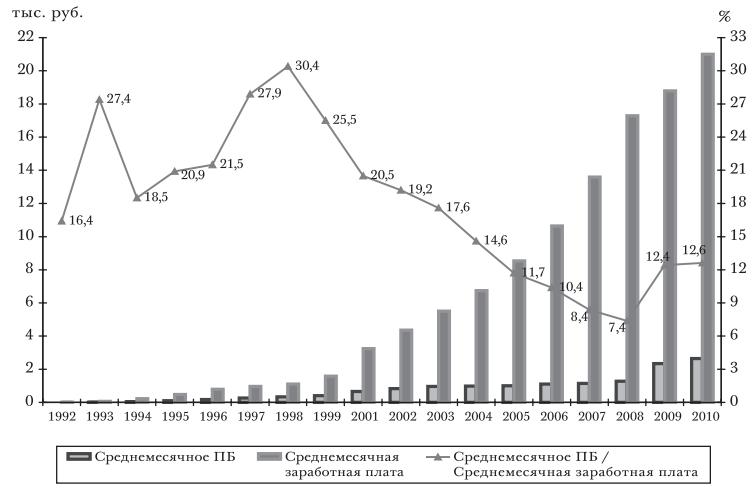



РИС. 29.15. Пособия по безработице и среднемесячная заработная плата в 1992–2010 гг.

Источник: Данные Росстата.

зывает» нам практически ту же историю, что и динамика минимальной заработной платы. Соотношение между средним размером пособия по безработице и средней заработной платой достигло высшей точки (30%) в 1998 г., после чего стало постепенно снижаться, опустившись в преддверии кризиса 2008 г. ниже отметки в 10%. Даже повышение максимально возможной величины пособия по безработице в конце 2008 г. не привело к значительному увеличению этого соотношения. Низкий уровень ПБ и недостаток привлекательных вакансий в банке данных служб занятости заставляли тех, кто искал работу, отказываться от обращения за помощью к государству, что способствовало поддержанию регистрируемой безработицы на низком уровне. И в этом случае сочетание фискальных ограничений с неоднородностью региональных рынков труда связывало государству руки, не позволяя осуществлять сколько-нибудь значительные повышения размера пособия по безработице.

Подводя итоги, можно сказать, что в российских условиях нижний порог заработной платы всегда по самым разным причинам оставался очень низким и поэтому никак не мог ей помешать глубоко «проваливаться».



1206(см. огл. на стр.9)

## Двухъярусная структура заработков

В России — как в частном, так и в государственном секторе — индивидуальная заработная плата имеет, как правило, двухъярусную структуру. Первая часть (тарифный заработок или должностной оклад) является постоянной и фиксируется в трудовом договоре, тогда как вторая является переменной и потому — достаточно гибкой[12]. Как следует из данных, представленных в табл. 29.2, переменная часть значительна во всех секторах российской экономики, включая бюджетные отрасли, и включает, как мы уже отмечали, различные доплаты, косвенно отражающие финансовые результаты деятельности предприятий. В бюджетном секторе, в который входят государственные университеты и школы, больницы, музеи, научно-исследовательские институты и т.д., финансируемые из (жестко регулируемых) федерального, региональных и местных бюджетов, используется, по существу, та же двухъярусная схема формирования заработной платы, что и в частном секторе. Но в этом случае переменная часть оказывается привязанной к доходам региональных/местных бюджетов. Когда эти доходы растут, работники бюджетного сектора, при прочих равных условиях, начинают получать более высокую заработную плату (Гимпельсон и Капелюшников 2007).

В двухъярусной структуре заработной платы весомая переменная часть выступает как своего рода автоматический механизм по разделению рисков, возникающих из-за высокой неопределенности рыночной среды (Bigsten et al. 2003). Плохо развитые рынки страхования ограничивают способность фирм справляться с рыночными рисками, что делает их, подобно работникам, не нейтральными по отношению к риску, а склонными к его избеганию. Отсюда возникает спрос на своего рода институт, который обеспечивал бы разделение рисков между фирмами и работниками. Двухъярусная структура заработной платы, когда оплата труда на предпри-

12. Эта переменная часть не является неформальной. Если в заработной плате какого-либо работника и присутствует неформальная компонента, то она образует уже третью, наиболее гибкую часть его заработка.



1207(см. огл. на стр.9)

ятии движется в том же направлении, что и его прибыль, как раз и обеспечивает такой механизм разделения рисков.

## Профессиональные союзы и коллективные соглашения о заработной плате

Профсоюзы также способны ограничивать гибкость заработной платы. Как правило, в ходе переговоров они стремятся жестко зафиксировать свои требования относительно заработной платы, оставляя менеджерам определенное пространство возможностей для принятия решений о корректировках занятости в соответствии с ЗЗЗ.

При поверхностном взгляде на российский рынок труда может показаться, что он унаследовал от советского прошлого очень жесткое корпоративистское устройство. Судя по конвенциональным показателям, система установления заработной платы в России выглядит как чрезвычайно централизованная и координируемая (Cazes 2002). Официально в ней действует многоступенчатая коллективно-договорная система с вершиной в виде Трехсторонней комиссии из представителей государства, профсоюзов и объединений работодателей (подписывающая трехстороннее соглашение на общенациональном уровне). На уровне отдельных предприятий заключаются коллективные договоры между профсоюзами и менеджментом, на уровне целых отраслей — тарифные соглашения между объединениями работодателей и отраслевыми профсоюзами, на уровне регионов — трехсторонние соглашения[13]. Может показаться, что в рамках столь жесткой структуры предприятия должны быть полностью лишены возможностей проводить собственную политику заработной платы: у них почти не остается пространства для децентрализованной ценовой подстройки, будь то в сторону повышения или в сторону понижения. Однако такое заключение было бы ошибоч-

13. Согласно ежегодному отчету ФНПР в 2010 г. на отраслевом уровне действовало 61 тарифное соглашение, а на региональном — 75 соглашений. Общее количество коллективных договоров на уровне отдельных предприятий приближалось к 170 тыс.



1208(см. огл. на стр.9)

ным, поскольку не учитывает важных нюансов функционирования системы. Как уже отмечалось, около трети от общей суммы компенсации работников никак не прописывается в коллективных договорах и тарифных соглашениях, а определяется по результатам деятельности предприятий. Кроме того, инициативы профсоюзов всех уровней легко блокируются властями. Это делает всю корпоративистскую структуру в значительной степени призрачной (Ashwin and Clarke 2002; Clarke 2007; Denisova and Svedberg 2007).

К началу переходного периода охват работников членством в профсоюзах приближался к 100%, но постепенно начал размываться, хотя в корпоративном секторе он все еще остается достаточно значительным. По данным Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР), крупнейшего российского профсоюзного объединения, членами профсоюзов в настоящее время являются 70% работников, занятых на крупных и средних предприятиях[14]. Однако сколько из них являются членами профсоюзов лишь на бумаге, сказать трудно (Ashwin and Clarke 2002). Согласно отчету ФНПР за 2010 г. в 2000-е гг. ежегодно профсоюзы теряли около 1 млн своих членов, или до 5% от их общей численности. За исключением сегмента крупных и средних предприятий (на долю которого приходится примерно половина всех занятых в российской экономике), профсоюзов нигде больше, по-видимому, вообще не существует.

Отчасти слабое влияние профсоюзов и их низкие мобилизационные возможности обусловлены изменениями в структуре рабочей силе. Это отток работников с крупных промышленных предприятий в сферу услуг, где преобладают малые фирмы; расширение неюнионизированного сектора, а также усиление неоднородности и сегментированнности самого юнионизированного сектора.

Высокий уровень неравенства в заработной плате в юнионизированном секторе, двухъярусная (со значительной переменной частью) схема формирования за-

14. Количество членов новых (альтернативных) профсоюзов невелико, и их активность ограничивается несколькими узкими сегментами экономики или даже отдельными предприятиями.



1209(см. огл. на стр.9)

работной платы и низкий уровень забастовочной активности наглядно свидетельствуют об ограниченном влиянии профсоюзов. Если бы они были сильнее и пользовались бы б*о*льшим влиянием, то естественно было бы ожидать более слабую вариацию в распределении заработков, не столь значительную переменную часть (если бы она вообще существовала) в структуре заработков и более высокую частоту забастовок во всех сегментах экономики по сравнению с тем, что наблюдалось с начала переходного периода.

## Эффективность инфорсмента

Слабый инфорсмент — одна из ключевых особенностей российского рынка труда. Любое обсуждение влияния государственного регулирования на функционирование рынка труда исходит, как правило, из неявной посылки о полном соблюдении его участниками действующих законов и контрактов. Но если это не так, то тогда фактические результаты могут заметно отличаться от результатов, которые следовало бы ожидать при совершенном инфорсменте. Неполный инфорсмент типичен для многих стран, и переходные экономики не являются в этом отношении исключением. Слабый инфорсмент ведет к фактическому дерегулированию рынка труда и повышает неопределенность для фирм и работников.

В данном отношении Россия представляет особенно интересный случай из-за высокой степени неоднородности страны, а также отсутствия традиции подчинения законам[15]. Несоблюдение законов и правил — ключевой элемент наблюдаемой гибкости российского рынка труда.

Слабый инфорсмент касается всех важнейших норм, регулирующих занятость и заработную плату. Как уже обсуждалось, заработная плата может выпла-

15. «Строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения». Авторство этого высказывания приписывают знаменитому русскому писателю М. Е. Салтыкову-Щедрину (1826–1889). Будучи на государственной службе, он занимал должности вице-губернатора в Рязанской и в Тверской губерниях.



1210(см. огл. на стр.9)

чиваться несвоевременно и не полностью; ее переменная часть обычно не фиксируется в трудовых договорах; продолжительность рабочего времени может быть меньше, чем установленный законами нижний предел, или намного больше, чем установленный ими верхний предел; минимальная заработная плата не является «обязывающей» из-за ее поддержания на очень низком уровне, вынужденные увольнения замещаются квазидобровольными «по собственному желанию» — вот лишь несколько наиболее ярких примеров. Возможно, этим и объясняется парадоксальное сосуществование жестких (на бумаге) норм и правил с поразительной гибкостью (на практике).

Как показывают данные специального опроса, факт плохого соблюдения законов широко признается всеми участниками рынка труда. Согласно этим данным среди официальных лиц, призванных осуществлять контроль за исполнением законов, доля тех, кто считает, что трудовое законодательство соблюдается в полном объеме, фантастически мала. Среди судей подобной точки зрения придерживались лишь 3%, среди представителей предпринимательских объединений — 8%, среди региональных руководителей профсоюзов — 3%, а среди опрошенных государственных инспекторов по труду и должностных лиц Федеральной службы по труду и занятости его не разделял никто. Если оценивать российские регионы по 7-балльной шкале, где максимальное значение соответствует полному соблюдению трудового законодательства, то показатели для различных регионов оказываются лежащими в диапазоне от 2,3 до 5 баллов. Усредненные оценки для различных групп респондентов в большинстве случаев не дотягивают до отметки в 4 балла и только у работодателей средняя оценка оказывается немного выше этого уровня (Gimpelson, Kapeliushnikov, and Lukiyanova 2010).

В начале 2000-х гг. российские власти объявили о далеко идущих планах по наведению закона и порядка во всех областях экономической жизни, включая рынок труда. В контексте предпринятых мер, например, несвоевременная выплата заработной платы стала рассматриваться как серьезное уголовное преступление, предусматривающее наказание в виде лишения свобо-



1211(см. огл. на стр.9)

ды. Это помогло остановить нарастание задолженности по заработной плате, но не повысило готовность к соблюдению закона в других сферах.

Очевидно, что экстралегальные (в обход закона) формы адаптации создают неравные условия для участников рынка труда и порождают неопределенность как для предприятий, так и для работников. В работе (Gimpelson, Kapeliushnikov, and Lukiyanova 2010) приводятся свидетельства того, как сильно варьируется инфорсмент ЗЗЗ между регионами и отдельными предприятиями, и — с учетом возможной эндогенности инфорсмента — показывается, как межрегиональные различия в его эффективности транслируются в различия результатов функционирования региональных рынков труда. Более эффективный инфорсмент повышает трудовые издержки предприятий, отрицательно влияя на занятость и положительно — на безработицу. *Inter alia*, это предполагает, что при строгом выполнении всех норм трудового законодательства российская система ЗЗЗ представала бы как весьма жесткая. Платой за более строгое следование законам могут становиться более низкая занятость и более высокая безработица, что и наблюдается в действительности.

На практике нарушение предприятиями формальных правил снижало издержки, порождаемые текучестью рабочей силы. Предприятия легко могли избавляться от одних работников или снижать свои затраты, связанные с оплатой труда других, и это же позволяло им нанимать новых работников, не слишком опасаясь, что в случае непредвиденного спада они не смогут избавиться от них и связанных с ними издержек.

Сочетание достаточно жесткой системы ЗЗЗ с неполным и избирательным инфорсментом способствовало неконвенциональному поведению российского рынка труда. Стандартная реакция на полный инфорсмент жесткой системы ЗЗЗ должна выражаться в сокращении занятости и повышении безработицы. Вместо этого неполное соблюдение правил вело к деформализации рабочих мест и их постепенному перетеканию из формального в неформальный сектор, тогда как общая занятость оставалась более или менее стабильной.



1212(см. огл. на стр.9)

## Политико-экономическая перспектива

На рис. 29.16 в обобщенном виде представлен *modus operandi* российского рынка труда. Из него видно, почему ценовая подстройка (через изменение заработной платы) и интенсивная подстройка (через изменение продолжительности рабочего времени) могли превалировать над экстенсивной подстройкой (через изменение занятости). Однако для того, чтобы этот *modus operandi* был устойчивым, основные агенты (работники, предприятия и государство) должны ожидать, что выгоды от него будут перевешивать связанные с ним издержки. Страх безработицы, слабость механизмов коллективного представительства и неопределенность перспектив в случае выхода на открытый рынок заставляют работников мириться с сокращениями заработной платы. Предприятия также не имеют ничего против подобной системы, поскольку она расширяет для них пространство подстройки к происходящим изменениям и позволяет переносить часть рисков, с которыми они сталкиваются на рынке труда, на других участников. С точки зрения государства, главные преимущества этой моде-

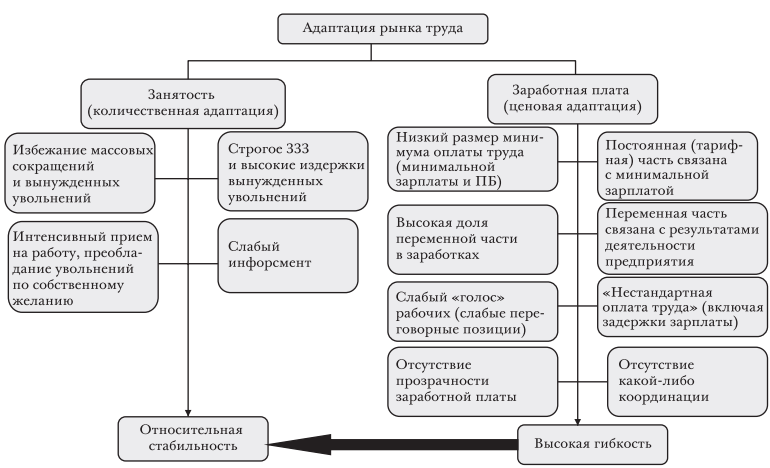



РИС. 29.16. Механизм функционирование российской модели (условное отображение)



1213(см. огл. на стр.9)

ли связаны с тем, что она сдерживает рост безработицы, которую политики могут рассматривать как серьезную угрозу «социальной и политической стабильности», а также с тем, что она позволяет откладывать структурные реформы, способные приводить к более высокой безработице. Таким образом, работники, предприятия и государство принимают эту модель исходя из своих собственных интересов.

Как показывает анализ и по России, и по другим странам, страх безработицы может оказывать сильное влияние на поведение работников. Если они боятся безработицы, то с большей вероятностью будут мириться с гибкостью заработной платы (Blanchflower 1991). Как следствие, занятость в этом случае может поддерживаться на более высоком уровне. В России страх безработицы всегда был сильным, поскольку подкреплялся низкими пособиями по безработице, а также низкой эффективностью работы служб занятости. Опираясь на данные опросов домохозяйств, проводившихся в 1994–2008 гг., мы обнаружили, что российские работники испытывают очень сильный страх перед угрозой возможной потери работы, а в случаях когда они ее действительно теряют, — перед опасностью не найти новую работу, сравнимую по качеству с прежней (Gimpelson and Oshchepkov 2012; см. также: Linz and Semykhina 2008). Индексы страха безработицы для российских работников значительно выше, чем для работников из стран — членов ОЭСР, и близки к показателям для стран Латинской Америки (Graham 2002).

Сильные и устойчивые страхи могут быть чрезвычайно значимы и иметь далеко идущие последствия. Во-первых, страх безработицы толкает работников к тому, чтобы соглашаться работать за более низкую заработную плату, а связанное с этим сокращение трудовых издержек для предприятий помогает удерживать безработицу на более низком уровне. Во-вторых, страх безработицы может создавать спрос на популистскую политику, включая дальнейшее ужесточение мер, направленных на защиту рабочих мест. В свою очередь принятие таких более жестких защитных мер вызывает сокращение пула формальных рабочих мест и, таким образом, ведет к новому витку спирали страха. Разорвать этот пороч-



1214(см. огл. на стр.9)

ный круг совсем не просто[16]. Последний пункт касается уже общих перспектив проведения институциональных реформ. Поскольку российское государство боится социальных протестов, оно может воздерживаться от проведения реформ, чреватых сменой властей.

Еще одним следствием российской модели является доминирование стратегий «индивидуального ухода» над стратегиями «коллективного голоса», что связано со слабым политическим влиянием профсоюзов и их низким мобилизационным потенциалом.

Забастовки в современной России крайне редки; забастовочная активность была несколько выше в 1990-е гг., но она упала после возвращения экономики на путь роста и практически полного исчезновения задержек заработной платы в 2000-е гг. (Clarke 2007). Еще примечательнее, что во время кризиса 2008–2009 гг. несмотря на заметное ухудшение ситуации с заработками и занятостью для значительной части рабочей силы никакого всплеска забастовочной активности также не наблюдалось[17]. Вызванные кризисом (и привлекшие большое общественное внимание в то время) единичные протесты работников в моногородах были сравнительно быстро и легко нейтрализованы посредством точечных интервенций государства. В данном случае дело заключается даже не столько в слабости работников, сколько в том, что, как кажется, стратегии индивидуального ухода являются для них в среднем намного менее затратными.

Перераспределительные следствия такой модели отличаются от тех, которые вытекают из модели, основывающейся на использовании количественной подстрой-

---

16. В данном случае можно провести аналогию со связью между доверием и спросом на государственное регулирование. Как показал Ф. Агийон с соавторами (Aghion et al. 2010), из-за того, что общества с низким уровнем доверия неспособны решать многие из возникающих проблем, возникает спрос на усиление регулирования. Усиление регулирования, особенно в тех случаях, когда оно терпит неудачу (что происходит довольно часто), еще больше подрывает доверие. Снизившееся доверие ведет к дальнейшему усилению регулирования, создавая таким образом порочный круг.

17. Отчасти это могло быть связано с многочисленными положениями, направленными на недопущение забастовок, внесенными в Трудовой кодекс 2001 г.



1215(см. огл. на стр.9)

ки через изменение занятости. Эта альтернативная модель предполагает, что в плохие времена работников увольняют, а при наступлении хороших нанимают вновь. Те, кто попал под сокращение (а затем был вновь нанят), несут основное бремя издержек (или получают впоследствии основную часть выгод), но эта группа относительно невелика по численности. В результате издержки и выгоды оказываются сконцентрированными на узкой группе индивидов. Одновременно те, кого эти изменения не затрагивают, могут испытывать сильный страх безработицы. В отличие от этого российская модель тяготеет к тому, чтобы распределять издержки приспособления среди большей части рабочей силы. Это видно хотя бы из того, что вынужденные увольнения являются большой редкостью, а урезания заработной платы или сокращения рабочего времени в периоды кризисов затрагивают в той или иной мере практически всех. Если предпочтения медианного избирателя формируются под значительным влиянием страха безработицы, это может снижать градус социального недовольства. Зеркальная картина возникает в периоды роста, когда занятость в формальном секторе незначительно увеличивается или даже продолжает уменьшаться, однако повсеместно, во всех отраслях и на всех предприятиях, начинается быстрое повышение заработной платы. В этом случае медианный избиратель, принадлежащий (пока еще!) к работникам, занятым в сегменте крупных и средних предприятий, опять-таки может чувствовать себя довольным и счастливым.

Схожий выбор предприятий вызывается несколькими причинами. Во-первых, они имеют в своем распоряжении практически автоматический встроенный стабилизатор, обеспечивающий проциклическое движение трудовых издержек. Предприятия могут с уверенностью на него полагаться, так как почти не ощущают конкурентного давления в направлении модернизации или реструктуризации (иначе им пришлось бы реструктурировать свою рабочую силу, поддерживая конкурентный уровень заработной платы). Во-вторых, как показывают предпринимательские опросы, менеджеры российских предприятий рассматривают вынужденные увольнения



1216(см. огл. на стр.9)

как чрезмерно дорогостоящий и чреватый конфликтами метод адаптации. Такие установки, при прочих равных условиях, также могут способствовать формированию у них предпочтений в пользу ценовой подстройки, когда вынужденные увольнения предпринимаются лишь в самых крайних случаях. В-третьих, эта модель не исключает и количественной подстройки, но в ее рамках такая подстройка принимает форму индивидуальных увольнений по собственному желанию или сокращений персонала в обход действующих формальных процедур.

Что касается государства, то и оно может быть вполне удовлетворено существующей моделью, поскольку безработица удерживается на низком уровне. Такая модель минимизирует возможные политические риски, связанные с количественной подстройкой, что важно, особенно если принять во внимание, как широко в российском обществе распространен страх безработицы. К тому же низкая безработица снижает фискальные издержки, связанные с социальной защитой безработных. Последнее не менее важное обстоятельство состоит в том, что впечатляющий рост заработной платы во всех сегментах экономики в периоды подъемов транслируется в высокие показатели одобрения населением деятельности президента и правительства (Treisman 2011)[18].

Такое схождение предпочтений важнейших акторов формирует устойчивое институциональное равновесие, делая отступления от него и дорогостоящими и трудными.

## Заключение: «за» и «против»

Каково соотношение плюсов и минусов российской модели? Их баланс, вытекающий из нашего анализа, не предполагает однозначного ответа. Поскольку фак-

18. Этим можно также объяснить ключевую политическую установку правительства по отношению к кризису 2008–2009 гг. — предоставление краткосрочной защиты (любой ценой), которая не дала бы людям ощутить на себе всю тяжесть кризиса. Накопленные в прошлом финансовые ресурсы позволили сочетать политику, направленную на поддержание занятости и сохранение уровня заработной платы на крупных предприятиях и в бюджетном секторе.



1217(см. огл. на стр.9)

тические выигрыши и потери при такой форме гибкости рынка труда оказываются тесно переплетены и их трудно отделить, последствия с точки зрения благосостояния общества также оказываются очень противоречивыми.

На положительной стороне этого баланса:

- Если исходить из ключевых количественных показателей, таких как занятость или безработица, то российский рынок труда функционировал неожиданно успешно. Гибкость такого типа позволяла поддерживать достаточно высокие уровни занятости и экономической активности, в то время как показатели безработицы никогда не приближались к сколько-нибудь опасным значениям. Эта модель помогла стране выдержать «шторм», бушевавший в начале переходного периода, и избежать массовых высвобождений во всех последующих кризисах.
- С макроэкономической точки зрения, низкая безработица порождала положительные фискальные экстерналии.
- С социальной точки зрения период адаптации к шокам оказывался сильно растянутым во времени, что позволяло индивидам и домохозяйствам избегать безработицы и сохранять социальные связи при гарантированном получении определенного минимального дохода. Крупномасштабные социальные конфликты, связанные с массовыми увольнениями, были предотвращены.
- «Необязывающий» нижний порог заработной платы приводил к тому, что работники с низкой производительностью не выталкивались с рынка труда, поскольку возможность для их найма по низким ставкам заработной платы сохранялась.
- Преобладание индивидуальных стратегий ухода над коллективными действиями служило своего рода амортизатором негативных шоков, частично ослабляя социальное напряжение и переводя его в скрытые формы. Это позволяло избегать крупномасштабных открытых социальных конфликтов даже несмотря на сильнейшие макроэкономические шоки.



1218(см. огл. на стр.9)

На отрицательной стороне баланса:

- Российская модель не способствует реструктуризации предприятий. Напротив, такая модель помогает сохранять старые рабочие места ценой отказа от создания новых. Поддерживая различными способами (такими как задержки заработной платы, отправка работников в неоплачиваемые отпуска, скрытые субсидии и т.д.) неэффективные предприятия, она позволяет им удерживаться на плаву. Ослабляя тем самым рыночное давление в пользу реструктуризации, это приводит к сохранению крупных анклавов малопроизводительных и технологически отсталых рабочих мест. Медленная ликвидация старых рабочих мест, в свою очередь, замедляет создание новых, поскольку массивное сохранение рабочих мест менее эффективными предприятиями препятствует быстрой реаллокации работников туда, где они могли бы использоваться более эффективно (Brown and Earle 2002).
- Высокая гибкость заработной платы ведет к распространению бедности среди работающего населения, порождает значительное неравенство в распределении доходов и тем самым подрывает социальную сплоченность.
- Российская модель характеризуется низкой информационной прозрачностью. На таком рынке труда ищущий работу или устроившийся на новое место человек сталкивается с высокой неопределенностью, поскольку он не в состоянии предвидеть, в какой мере будет исполняться трудовой договор. Размеры переменной части заработной платы, в форме премий и других доплат, и даже сроки ее выплаты остаются неопределенными. Это повышает для индивидов издержки поиска и приспособления, порождает большой «холостой» оборот рабочей силы (ее частые перемещения с одного места работы на другое) и отрицательно влияет на эффективность «состыковки» работников с рабочими местами.
- Частые и непредсказуемые колебания в оплате работников в зависимости от результатов деятельности предприятий делает межфирменную вариацию в заработной плате не только очень сильной, но и устой-



1219(см. огл. на стр.9)

чивой во времени, укорачивая продолжительность специального стажа и усиливая текучесть рабочей силы. Это неизбежно ослабляет стимулы к инвестициям со стороны предприятий в человеческий капитал, включая подготовку на рабочем месте. Вместо того чтобы инвестировать в специфический человеческий капитал, работодатели предпочитают нанимать кандидатов с большими запасами общего человеческого капитала, который чаще всего рассматривается как единственный надежный сигнал на рынке труда. Стимулы для работников к накоплению специфического для фирмы человеческого капитала также ослабевают, поскольку межфирменная мобильность в большинстве случаев обещает более высокую отдачу, чем продвижение вверх по карьерной лестнице внутри данного предприятия.

- Неполный инфорсмент законов и контрактов ведет к оппортунистическому поведению работодателей и облегчает перекладывание ими издержек адаптации на работников (посредством задержек заработной платы, выдавливание ненужных работников через увольнения по собственному желанию без выплаты выходных пособий и т. д.).
- Несоблюдение формальных трудовых договоров порождает низкий уровень доверия и ограничивает временной горизонт принятия решений с резко отрицательными последствиями для верховенства закона. Государство утрачивает возможность выполнять функции арбитра, который пользовался бы доверием всех сторон. Оно само нарушает формальные правила и потворствует в этом также другим агентам.

Наиболее общий вывод из этого подсчета выгод и издержек заключается в том, что российский рынок труда помогает гасить различные шоки, но не благоприятствует реструктуризации занятости и облегчает противодействие конкурентному давлению. Однако поскольку результаты функционирования рынка труда определяются еще и многочисленными мощными факторами, лежащими за его пределами, можно предположить, что российская модель была наилучшей опцией из всех, которые были доступны в условиях глубокого кризиса,



1220(см. огл. на стр.9)

высокой макроэкономической и политической нестабильности, а также слабой институциональной среды. Выбор в пользу этой специфической модели на всех стадиях переходного периода в значительной степени предопределялся траекторией предшествующего развития. Ее сохранение на стадии экономического роста привело к искажению и замедлению процесса реструктуризации занятости. Все это предполагает, что с учетом фактического набора ограничений, экономических условий и политических обстоятельств ее можно рассматривать как «второе лучшее» из имевшихся институциональных альтернатив.

Институты российского рынка труда комплементарны по отношению друг к другу; в совокупности они формируют институциональное равновесие. При данных институциональных условиях ключевые участники рынка предстают как бенефициары. Это делает модель устойчивой по отношению к случайным возмущениям. Она пережила несколько значительных изменений в макроэкономическом режиме, несколько попыток частичного реформирования и четыре сильнейших внешних макроэкономических шока. Более того, после начала последнего кризиса на рынок вернулись некоторые механизмы подстройки, казалось бы навсегда исчезнувшие под давлением государства или влиянием экономического роста. Подобная стабильность делает радикальную реструктуризацию институционального ядра российской модели крайне сложной задачей. Для того чтобы решить ее, государство должно было бы двигаться одновременно по двум встречным маршрутам. С одной стороны, нормы и правила, регулирующие рынок труда, должны становиться более простыми, более прозрачными и менее затратными для ключевых акторов. С другой — инфорсмент законов и контрактов должен быть радикально улучшен. Эти стратегии должны дополнять друг друга как две стороны единой политики. Однако российской опыт заставляет думать, что реформирование сверху работает не слишком хорошо. Вместе с тем, если в Россию придут крупные внутренние и зарубежные инвестиции, направленные на создание новых фирм, которые заняли бы место умирающих предприятий и принесли бы с собой новые технологические и ор-



1221(см. огл. на стр.9)

ганизационные ноу-хау, возможно, рынок труда удалось бы постепенно переформатировать снизу. Шансы на то, что это удастся сделать, крайне невелики. Поэтому обсуждавшиеся в этой главе специфические черты российского рынка труда, скорее всего, будут сохраняться и воспроизводиться и в обозримом будущем.

## Библиография


Гимпельсон, Владимир и Ростислав Капелюшников, ред. 2007. *Заработная плата в России: эволюция и дифференциация*. М.: ГУ-ВШЭ.

Капелюшников, Ростислав. 2001. *Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации*. М.: ГУ-ВШЭ Капелюшников, Ростислав. 2002. *Общая и регистрируемая безработица: в чем причины разрыва?* Препринт WP3/2002/03. М.: ГУ-ВШЭ.

Капелюшников, Ростислав. 2011. *Как оценивать жесткость законодательной защиты занятости для России: комментарий*. Препринт WP3/2011/02. М.: ГУ-ВШЭ.

*Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.)*. 2002. М.: ТЕИС.

*Российский статистический ежегодник*. Разные годы. М.: Росстат.

Aghion, Philip, Yann Algan, Pierre Cahuc, and Andrey Shleifer. 2010. "Regulation and Trust", *Quarterly Journal of Economics* 125(3): 1015–1049.

Ashwin, Sarah, and Simon Clarke. 2002. *Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition*. New York: Palgrave.

Bertola, Giuseppe. 1990. "Job Security, Employment and Wages", *European Economic Review* 34(4): 851–886.

Bigsten, Arne, Paul Collier, Stefan Dercon, Marcel Fafchamps, Bernard Gauthier, Jan Gunning, Abena Oduro, Remco Oostendorp, Cathy Pattillo, Mans Soderbom, Francis Teal, and Albert Zeuback. 2003. "Risk Sharing in Labor Markets", *World Bank Economic Review* 17(3): 349–366.

Blanchflower, David. 1991. "Fear, Unemployment and Pay Flexibility", *Economic Journal* 406: 483–496.

Boeri, Tito. 2001. "Transition with Labour Supply", IZA Discussion Paper No. 257.

Boeri, Tito, and Katherine Terrell. 2002. "Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition", *Journal of Economic Perspectives* 16(1): 51–76.

Botero, Juan, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrey Shleifer. 2004. "The Regulation of Labor", *Quarterly Journal of Economics* 119(4): 1339–1382.

Brown, David, and John Earle. 2002. "Gross Job Flows in Russian Industry before and after Reforms: Has Destruction Become More Creative?", *Journal of Comparative Economics* 30(1): 96–133.

Brown, David, John Earle, Vladimir Gimpelson, Rostislav Kapeliushnikov, Hartmut Lehmann, Álmos Telegdy, Irina Vantu, Ruxand-




1222(см. огл. на стр.9)

ra Visan, and Alexandru Voicu. 2006. "Nonstandard Forms and Measures of Employment and Unemployment in Transition: A Comparative Study of Estonia, Romania, and Russia", *Comparative Economic Studies* 48(3): 435–457.

Cahuc, Pierre, and Stephane Carcillo. 2011. "Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?", IZA Discussion Paper No. 5430.

Cazes, Sandrine. 2002. "Do Labour Market Institutions Matter in Transition Economies? An Analysis of Labour Market Flexibility in the Late Nineties", International Institute for Labour Studies Discussion Paper No. 140.

Cazes, Sandrine, and Alena Nesporova. 2001. "Towards Excessive Job Insecurity in Transition Economies?", ILO Discussion Paper 2001/23.

Clarke, Simon. 1998a. *Structural Adjustment without Mass Unemployment? Lessons from Russia*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Clarke, Simon. 1998b. "Trade Unions and the Non-Payment of Wages in Russia", *International Journal of Manpower* 19(1–2): 68–94.

Clarke, Simon. 2007. "The State of the Russian Unions", *Journal of Labor Research* 28 (2): 275–299.

Commander, Simon, and Mark Schankerman. 1997. "Enterprise Restructuring and Social Benefits", *Economics of Transition* 5(1): 1–24.

Commander, Simon, and Andrei Tolstopiatenko. 1996. "Why Is Unemployment Low in the Former Soviet Union?", World Bank Policy Research Paper 1617.

Commander, Simon, and Andrei Tolstopyatenko. 1997. "Unemployment, Restructuring and the Pace of Transition." *In Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*, ed. Salvatore Zecchini. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 331–350.

Denisova, Irina, and M. Svedberg. 2007. "The Governance of Economic and Employment Development in North West Russia". In *Baltic Partnerships: Integration, Growth, and Local Governance in the Baltic Sea Region*, ed. Silvain Giguere. Paris: OECD, 159–188.

Desai, Padma, and Todd Idson. 2000. *Work without Wages: Russia's Non-Payment Crisis*. Cambridge, MA : MIT Press.

Earle, John, and Klara Sabirianova. 2002. "How Late to Pay? Understanding Wage Arrears in Russia", *Journal of Labor Economics* 20(3): 661–707.

Earle, John, Andrew Spicer, and Klara Sabirianova Peter. 2004. "Community Norms and Organizational Practices: The Legitimization of Wage Arrears in Russia, 1992-1999", IZA Discussion Paper No. 1006.

FITUR. 2010. *Report of the* FITUR *General Council on Activity Addressed Implementation of the Decisions of* VI *Congress of the Federation of Independent Trade Unions of Russia*. Moscow: FITUR.

Gimpelson, Vladimir. 2001. "Politics of Labor Market Adjustment (the Case of Russia)". In *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, ed. Janos Kornai, Stephen Haggard, and Robert Kaufman. Cambridge: Cambridge University Press, 25–52.



1223(см. огл. на стр.9)

Gimpelson, Vladimir, Rostislav Kapeliushnikov, and Anna Lukiyanova. 2010. "Employment Protection Legislation in Russia: Regional Enforcement and Labour Market Outcomes", *Comparative Economic Studies* 24(3): 311–332.

Gimpelson, Vladimir, and Douglas Lippoldt. 2000. *The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Gimpelson, Vladimir, and Aleksey Oshchepkov. 2012. "Does more unemployment cause more fear of unemployment?" IZA Journal of Labor & Development, 1:6 (http://www.izajold.com/content/pdf/2193-9020-1-6.pdf).

Graham, Carol. 2002. "Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies", World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0233.

Heckman, James, and Carmen Pagés. 2003. "Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean", NBER Working Paper No. 10129.

IMF (International Monetary Fund), World Bank, OECD, and EBRD. 1991. *A Study of the Soviet Economy*, vol. 2. Washington, DC: IMF.

Layard, Richard, and Andrea Richter. 1995a. "Labour Market Adjustment—The Russian Way". In *Russian Economic Reform at Risk*, Ed. Anders Aslund. London: Pinter, 119–148.

Layard, Richard, and Andrea Richter. 1995b. "How Much Unemployment Is Needed for Restructuring?", *Economics of Transition* 3(1): 39–58.

Lazear, Edward. 1990. "Job Security Provisions and Employment", *Quarterly Journal of Economics* 105(3): 699–726.

Lehmann, Hartmut, and Jonathan Wadsworth. 2000. "Tenures that Shook the World: Worker Turnover in Russia, Poland and Britain", *Journal of Comparative Economics* 28 (4): 639–664.

Lehmann, Hartmut, and Jonathan Wadsworth. 2001. "Wage Arrears and the Distribution of Earnings in Russia", IZA Discussion Paper No. 410.

Lemieux, Thomas, W. Bentley MacLeod, Daniel Parent, 2007. "Performance Pay and Wage Inequality", IZA Discussion Paper No. 2850.

Linz, Susanne, and Anastasia Semykhina. 2008. "How Do Workers Fare during Transition? Perceptions of Job Insecurity among Russian Workers, 1995–2004", *Labour Economics* 15(3): 442–458.

OECD. 2010. OECD *Indicators of Employment Protection*, available at http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm.

OECD. 2011. *The Labour Market and Social Policy Review. The Russian Federation*. Paris: OECD.

Standing, Guy. 1996. *Russian Unemployment and Enterprise Restructuring: Reviving the Dead Souls*. New York: St. Martin's Press.

Treisman, Daniel. 2011. "Presidential Popularity in a Hybrid Regime: Russia under Yeltsin and Putin", *American Journal of Political Science* 55(3): 590–609.



1224(см. огл. на стр.9)

UN Commission for Europe. 2003. "Some Aspects of Labour Market Performance in Eastern Europe and the CIS", *Economic Survey of Europe* 1: 191–209.

World Bank. 2003. *The Russian Labor Market: Moving from Crisis to Recovery*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2005. *Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2007. *Doing Business*. Washington: World Bank, available at http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EmployingWorkers.

# ГЛАВА 30.
# Реформа и доступность высшего образования в России*

МИХАИЛ КАГАНОВИЧ

Одной из характерных особенностей стран с переходной экономикой, выделяющей их в отдельную группу в системе сценариев экономического роста, является то, что их показатели в области образования не соответствовали уровню их валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения. То есть стандартные показатели уровня образования в большинстве стран с переходной экономикой, по крайней мере вначале, были столь же высоки, как и в богатейших странах мира, хотя по показателям ВВП на душу населения типичная страна с переходной экономикой относилась к категории развивающихся стран со средним уровнем доходов. Беглый взгляд на подобное сравнение дается в табл. 30.1, составленной на основе данных Доклада о человеческом развитии Программы развития ООН (UNDP 2004) и «Глобального дайджеста образования» (Global Education Digest 2004), которые в дополнение к показателям уровня образования содержат также

* Я признателен Майклу Спагату за многие плодотворные обсуждения этой и смежных публикаций, а также Ирине Абанкиной, Марку Левину, Льву Любимову, Сергею Шишкину, Михаилу Шнейдеру и Алине Заборовской, которые щедро содействовали моему собственному образованию в вопросе российского образования. Я также благодарен Джону Конлону, Марку Градштейну, Джойдипу Рою и Иоане Скиопу за полезные замечания. Я признателен за финансирование, которое было предоставлено Национальным Советом по евроазиатским и восточноевропейским исследованиям (НСЕВИ) в рамках VIII-го гранта Госдепартамента США и способствовало проведению работы, легшей в основу настоящей главы. Ни НСЕВИ, ни правительство США не несут ответственности за высказываемые в настоящем тесте мнения. Никто из перечисленных выше лиц и организаций не несет ответственности за возможные ошибки или упущения.



1226(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 30.1
Сравнительные показатели по странам за 2002 г.

| | Россия | Турция | Малайзия | Эстония | Польша | Германия | Япония | США |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ВВП на душу населения (в долл. США) | 2405 | 2638 | 3905 | 4792 | 4894 | 24 051 | 31 407 | 36 006 |
| Коэффициент Джини | 45,6 | 40,0 (данные за 1997 г.) | 49,2 | 37,2 | 31,6 (данные за 1999 г.) | 28,3 | 24,9 (данные за 1993 г.) | 40,8 |
| Доля доходов (в %) 10% беднейшей части населения | 1,8 | 2,3 (данные за 1997 г.) | 1,7 | 1,9 | 2,9 (данные за 1999 г.) | 3,2 | 4,8 (данные за 1993 г.) | 1,9 |
| Соотношение долей дохода: 20% богатейшей части населения к 20% беднейшей | 10,5 | 7,7 (данные за 1997 г.) | 12,4 | 7,2 | 5,8 (данные за 1999 г.) | 4,3 | 3,4 (данные за 1993 г.) | 8,4 |
| Госрасходы на образование как % от ВВП | 3,1 | 3,7 | 7,9 | 7,4 | 5,4 | 4,6 | 3,6 | 5,6 |
| Индекс образования (Программа развития ООН) | 0,95 | 0,80 | 0,83 | 0,98 | 0,96 | 0,95 | 0,94 | 0,97 |
| Доля грамотного взрослого населения (в %) | 99,6 | 86,5 | 88,7 | 99,8 | 99,7 | 99,0 | 85,0 | 94,0 |
| Чистая доля охвата средним образованием (в %) | 92 (общая доля) | 76 (общая доля) | 69 | 87 | 91 (данные за 2001 г.) | 88 | 100 | 85 |
| Общая доля охвата высшим образованием (в %) | 70 | 25 | 27 | 64 | 60 | 48 (оценка 1998/99 гг.) | 49 | 81 |

Примечание: Если не указано иное, приведенные в настоящей таблице показатели неравенства доходов соответствуют данным за 2000 г.



1227(см. огл. на стр.9)

показатели государственного финансирования сферы образования и неравенства в уровне доходов населения.

Отметим, что характеристики неравенства доходов вместе с показателями государственного финансирования сферы образования являются основными детерминантами распределения доступа к образованию для молодого поколения (см., например: Carneiro and Heckman 2002). Данные табл. 30.1 отражают тот факт, что, как правило, странам с переходной экономикой свойственна гораздо более выраженная степень неравенства, особенно в показателях бедности, чем развитым странам (за исключением США).

Дисбаланс между ресурсами человеческого капитала России и ее экономическим развитием вкупе с резким увеличением неравенства в течение переходного периода ставят вопрос о перспективах роста экономики страны в отраслях помимо энергетики: сумеет ли ее производительность сравняться с динамикой развития, соответствующей первоначальным высоким уровням показателей человеческого капитала, или же в жизнь воплотится противоположный сценарий и показатели человеческого капитала упадут до уровня, соответствующего производительности стран третьего мира? Пока факты свидетельствуют в пользу расслоения стран с переходной экономикой на группы, развитие которых идет по указанным альтернативным сценариям. В частности, в ряде бывших республик СССР наблюдается ухудшение картины по таким базовым образовательным показателям, как охват средним и дошкольным образованием. Все это делает очевидным тот факт, что направления государственной политики, затрагивающие накопление человеческого капитала, представляют собой наиболее значимые (хотя и не самые заметные) аспекты перехода от централизованной командной экономики к рыночной.

Настоящая глава посвящена одному из аспектов разительных перемен в системе образования, происшедших в России. А именно мною рассматривается сложившаяся там своеобразная смешанная система доступа к высшему образованию[1]. Характеризуется она необычайно

1. Примечательно, что схожие смешанные системы доступа к высшему образованию сложились без какой-либо очевидной взаимосвязи в ряде дру-



1228(см. огл. на стр.9)

широкими возможностями частного финансирования образования в государственных средних и высших учебных заведениях. Эта система предлагает два вида доступа к образованию: бесплатное обучение на конкурсной основе и обучение с меньшими требованиями к абитуриентам, но предусматривающее полную оплату студентами своего образования. Ценовая дискриминация в стоимости обучения — нередкое явление в системах высшего образования многих стран. Например, в Соединенных Штатах существуют значительные различия по стоимости обучения в штатных университетах для жителей этих штатов и приезжих из других штатов, а также дифференциация платы за обучение на конкурсной основе и в зависимости от уровня семейных доходов. А обучение в вузах ряда европейских стран обходится для иностранцев значительно дороже, чем для местных студентов. Однако существующая сегодня российская система высшего образования отличается крайней ценовой дискриминацией (либо оплата по полной стоимости, либо полностью бесплатное обучение) и тем, что она основана исключительно на конкурсном отборе, что, как я намереваюсь показать, весьма отлично от отбора по способностям и крайне неблагоприятно для абитуриентов из малообеспеченных семей[2].

С целью изучения влияния подобной «двухпоточной» системы на доступность образования мною разработана модель общего равновесия накопления человеческого капитала. В модель в явном виде включены базовая и продвинутая (высшая) ступени образования, а достигнутый учащимся уровень «человеческого капитала» определяется в ней совместно такими факторами, как способности учащегося, государственное финансирование и денежные средства родителей. Основное внимание мною уделяется проблемам доступа к высшему образо-

---

гих бывших республик СССР. Элементы подобной системы наблюдались в 1990-е гг. и в ряде восточноевропейских стран с переходной экономикой. См.: Kaganovich (2005), где мною представлены данные по Эстонии.

2. Эта регрессивная особенность российской системы финансирования высшего образования усугубляется недостаточно развитым рынком образовательных кредитов, а также коррумпированностью сотрудников вузов при оценке вступительных экзаменов.



1229(см. огл. на стр.9)

ванию, связанным с взаимодействием государственного и частного финансирования не только на уровне собственно высшего образования, но и на предшествующей ему ступени обучения, где родительские средства играют еще более значимую роль. В самом деле, даже когда при решениях о приеме в вуз не учитывается платежеспособность будущего студента (например, во многих американских университетах решение о приеме абитуриентов принимается исключительно на основе их достижений, а решение об индивидуальных субсидиях, исходя из финансовых потребностей студентов), доступ молодого человека к получению высшего образования будет в целом зависеть от наличия ресурсов на ранних этапах его образования[3].

Стандартный подход к описанию этого факта в литературе, посвященной вопросам доступности высшего образования (см., например:, Caucutt and Kumar 2003), состоит в предположении, что студенты обладают разными экзогенно заданными исходными возможностями, включая их способности, уровень человеческого капитала родителей и других ресурсов. В самом деле, хотя этой литературой, восходящей к Бен-Порату (Ben-Porath 1967) и Розену (Rosen 1976), и признается, что отдача от высшего образования зависит от предварительной подготовки студента, ею не принимается во внимание роль эндогенных взаимодействий между решениями, принимаемыми на разных этапах обучения, и то, как они зависят от различий в ресурсах студентов. Проведение подобного анализа требует моделирования образования как многоэтапного процесса, что нашло свое отражение в серии недавних публикаций[4].

Главное внимание в представленном в данной главе анализе уделяется подробному рассмотрению сравнительной значимости двух альтернативных факторов

---

3. Обратите внимание, что понимание роли денежных средств, доступных студентам на ранних этапах обучения, не менее важно в изучении проблем, связанных с обеспечением равных возможностей при поступлении в вузы.

4. Недавние публикации, где образование моделируется в явном виде как двухэтапный процесс включают следующие работы: Driskill and Horowitz (2002), Su (2004), Blankenau (2005), Cunha and Heckman (2007), Gilpin and Kaganovich (2012).



1230(см. огл. на стр.9)

успеха студента: изначальными способностями абитуриента и наличием у семей средств на довузовское и вузовское образование[5]. Кроме того, анализом охватываются условия, характерные для нынешних систем образования во многих странах с переходной экономикой, в которых государственное и частное финансирование взаимодействуют на обоих этапах образования. На вузовском уровне это проявляется в вышеуказанной «двухпоточной» системе приема в государственные вузы. На уровне начального и среднего образования — в широко распространенной практике предоставления учащимся государственных школ факультативных дополнительных платных услуг более высокого качества, а также в высокодифференцированном качестве обучения в государственных школах, притом, что доступ к более качественному образованию тесно коррелирован с экономическим и социальным положением семьи. Проблема доступа к высшему образованию, возникающая в условиях подобной смешанной системы — это главный побудительный мотив настоящего анализа. Необходимо отметить, что, хотя наблюдаемые в настоящее время в российской сфере образования процессы и могут рассматриваться в качестве особого крайнего случая, поставленная здесь задача прекрасно подходит для понимания проблем, возникающих в основных «обычных» образовательных системах. В самом деле, ею подчеркиваются вопросы взаимодействия государственных и частных средств, свойственные в значительной мере всем системам и играющие важную роль в их результатах.

Проведенный мною анализ позволяет говорить о том, что вышеуказанная «двухпоточная» система приема ведет к поляризации в распределении человеческого капитала. У нее есть положительный эффект, проистекающий от привлечения средств родителей

5. Кардаком и Гивоном (Cardak and Givon, 2004) рассматриваются сочетания (исключительно) государственных или частных способов финансирования на этих двух этапах и уделяется особое внимание доступности второго этапа образования разным категориям учащихся в зависимости от их способностей и достатка. Ими также рассматриваются две альтернативы государственной политики в вопросе доступности образования: полное государственное финансирование либо довузовского, либо вузовского образования.



1231(см. огл. на стр.9)

к финансированию высшего образования, что расширяет ее финансовую базу, а значит и повышает его доступность и стабильное увеличение выпуска, хотя и за счет снижения качества образования вне узкой прослойки элитарных вузов. Однако те же факторы ведут к снижению уровня человеческого капитала и социальной мобильности для остальных представителей будущих поколений, для которых возможность продолжить образование по окончании средней школы существенно снижается. Более того, образовательные возможности в подобной системе выявляют значительно больший крен в пользу семей с более высоким достатком чем в развитых странах Запада (где широко распространена практика полного или частичного субсидирования стоимости обучения). Тем самым тормозится передача человеческого капитала от поколения к поколению в широких слоях населения со средним и низким достатком. Сопутствующие потери экономической эффективности использования ресурсов (например, в результате несоответствия между социальными показателями семьи, повышающими отдачу от инвестирования в человеческий капитал детей, и образовательными возможностями, предоставляемыми им системой) усугубляются тем фактом, что в России переходного периода уровень доходов в поколении родителей достаточно слабо коррелирует с их образовательным уровнем (см. например: Gerber and Hout 1998; Cheidvasser and Benitez-Silva 2007)[6]. Настоящая глава составлена следующим образом. В нижеследующем параграфе описываются некоторые перемены в российской системе образования, а также представлен и обсуждается ряд соответствующих данных. Далее мною представлена модель, которой делается попытка воспроизвести функционирова-

6. В работе М. Алексеева и М. Кагановича (Alexeev and Kaganovich 1998) предлагается модель с целью объяснения этого феномена. В ней выдвигается предположение, что в период неопределенности, предшествующий радикальным экономическим преобразованиям в сторону рыночной экономики, для многих людей с высоким уровнем человеческого капитала ожидаемые замыкающие затраты, связанные с освоением пользующихся более высоким рыночным спросом профессий, были на тот момент слишком высокими, и поэтому, когда экономические изменения действительно произошли, они оказались в числе проигравших.



1232(см. огл. на стр.9)

ние описываемой системы образования, и определено равновесное решение модели. Затем в рамках предлагаемой модели производится анализ ряда вопросов, связанных с государственным субсидированием высшего образования, и представляются результаты, характеризующие влияние проводимой политики на отдачу системы образования. Доказательство результатов выделено в представляемое по запросу приложение. Завершает главу заключительный раздел.

## Факты и цифры

Изменения в финансировании и доступности образования в постсоветской России являют собой контрастное сочетание сохранения элементов унаследованной централизованной структуры управления и бюджетирования с полным отходом от принципов основных социальных гарантий. Вызывающее удивление практически полное доминирование государственных учреждений на всех уровнях образования сочетается с неограниченной доступностью платных образовательных услуг внутри государственной системы. (Мне хотелось бы мимоходом отметить, что подобная смешанная система свойственна и другим сферам социальных услуг, включая здравоохранение). Хотя платные услуги, предлагаемые данными учреждениями, и реагируют на спрос, услуги, финансируемые государством, по-прежнему отличаются централизованной организацией. Например, распределение бюджетных учебных мест в вузах по сферам специализации по-прежнему тяготеет к устаревшим принципам, характеризуемым большой долей узкоспециализированных инженерных дисциплин, несмотря на реструктуризацию экономики и, следовательно, снижение спроса на подобные специальности. Более того, решения о распределении мест принимаются на федеральном уровне (Клячко 2002; Шишкин 2004).

Анализ в этой главе основывается на наборе основных фактов, характеризующих российскую образовательную систему, и социально-экономических показателей страны в начале 2000-х гг.



1233(см. огл. на стр.9)

## Доходы населения

Следующие данные за 2001 г. взяты из исследования Александровой, Овчаровой и Шишкина (2003).

- Среднемесячный доход на душу населения: 3000 руб., или около 120 долл. США по текущему курсу. Это в два раза выше официального прожиточного минимума на рассматриваемый момент.
- Доля населения за чертой бедности: около одной трети, включая 10% испытывающих недостаток в продуктах питания.
- Доля расходов на продукты питания в совокупном личном доходе: более 50%. По двум квинтильным группам населения с наименьшим уровнем дохода указанная доля расходов превышала 60%.
- Коэффициент Джини для доходов в 2001 г.: 39,6%, против 28,9% в 1992 г.
- Доля суммарного личного дохода, полученного в 2000 г. квинтильной группой населения с наивысшим уровнем дохода: 47,6% (против 30,7% в 1991 г.); доля, приходящаяся на две следующие квинтильные группы: 36%; доля квинтильной группы с наименьшим уровнем дохода: 6% (снижение по сравнению с 11,9% в 1991 г.).

## Начальное и среднее образование

Структура сегодняшней системы соответствует той, что существовала в СССР, и напоминает классическую немецкую модель. Образование в школе первой и второй ступени является общим и обязательным (в настоящее время — с 1-го по 9-й классы). Число выпускников в 2001 г. составило около 2180000 человек (см. *Россия в цифрах* 2005, 2011). По окончании этого этапа обучение разделяется на два направления: довузовское образование в старших классах средней школы и обучение в технических училищах, в которых учащиеся также получают среднее образование. В 2000 г. число выпускников средних школ составило около 1346000 человек. Техническое образование представ-



1234(см. огл. на стр.9)

лено заведениями среднего профессионально-технического образования (ПТУ), выпускниками которых в 2000 г. стало 763 000 человек, и учреждениями среднего специального образования (техникумами, образование в которых примерно соответствует начальной ступени высшего образования в США, *junior college*), в которые можно поступить либо после девятого класса, либо по окончании средней школы. Выпускниками технических заведений второго типа в 2000 г. стало 579 000 учащихся. В 2001 г. около 1 292 000 человек поступили в вузы. Начиная с 1992 г., когда число вузов составило 521 000, количество принятых в них быстро росло, достигнув в 2007 г. высшей отметки в 1 682 000 человек. Последующее сокращение было вызвано существенным снижением размеров соответствующих демографических когорт.

На протяжении 1990-х гг. государственное и муниципальное финансирование государственной образовательной системы в целом неуклонно снижалось. Ее доля в ВВП снизилась с 3,6% в 1991–1992 гг. до 3,1% в 2000 г. Более того, в 1999 г. финансирование составило около 49% от соответствующего показателя за 1991 г. в сопоставимых ценах (Александрова, Овчарова и Шишкин 2003). Кроме того, для государственного финансирования начального и среднего образования характерно сильно выраженное его неравенство между отдельными регионами, а также между городом и сельской местностью, а системе общего государственного образования свойственно социальное расслоение (Micklewright 1999). Согласно Л. Якобсону (Якобсон 2002) в 2000 г. государственные расходы на одного студента (даже после поправки на паритет покупательной способности в отношении образовательных услуг) сильно разнились между отдельными регионами. Например, показатель по Московской области составлял менее половины показателя по Москве. Цифры для соседних регионов составляли от половины до менее одной трети показателя по Москве. Подобное бюджетное неравенство наблюдается и в других крупных городах, где существует группа элитных «спецшкол», финансируемых на привилегированных условиях напрямую из городского бюджета, притом, что остальные школы



1235(см. огл. на стр.9)

финансируются муниципальными властями более низкого уровня.

Все это привело к растущей поляризации между элитным сегментом высококачественных государственных школ и испытывающими острый недостаток в финансировании обычными государственными школами «для масс», а также к развитию получившей повсеместное распространение в начальной и средней школе системы все увеличивающихся сборов денежных средств с родителей (Пинский 2002; Александрова, Овчарова и Шишкин 2003). Согласно второй из указанных публикаций доля подобных частных средств в бюджетах начальных и средних школ составила 21% в 1998 г. Уровень подобного частного финансирования оценивается авторами в 0,6% ВВП в 2001 г., то есть примерно в 20% от государственного финансирования образования *на всех уровнях* (составившего 3,1% от ВВП в 2001 г.). Это указывает на существенный рост доли частных средств в расходах на начальное и среднее образование. Само собой разумеется, что возможности родителей по обеспечению дополнительного финансирования сильно разнятся в зависимости от уровня доходов. Однако степень этих различий разительна. В 2000 г. доли первой и второй наиболее обеспеченных квинтильных групп населения в совокупных частных семейных расходах на всех уровнях образования, включая дошкольные учреждения, составили 48,5% и 25,7% соответственно. Доли четвертой и пятой квинтильных групп составили 7,6% и 3,7% соответственно.

В дополнение к расходам на нужды школ многие семьи тратят значительные денежные средства на частную подготовку к вступительным экзаменам в вузы, такую как посещение подготовительных курсов и занятия с репетиторами, которые часто почти равнозначны коррупции сотрудников вузов. Согласно Рощиной и Другову (2003), расходы более чем половины будущих абитуриентов из Москвы и Московской области на такую подготовку в 2001 г. были приблизительно равномерно распределены между 500 и 2000 рублями в месяц. В других регионах цифра колебалась в районе 500 рублей. Эти цифры весьма внушительны по сравнению с доходом на душу населения.



1236(см. огл. на стр.9)

## Прием в вузы и финансирование вузовского образования

В российской системе высшего образования по-прежнему доминируют государственные вузы. Хотя число частных вузов стремительно выросло, их доля в общей массе студентов вузов не превышает 20%, а качество обучения в большинстве из них (а также, по логике вещей, и качество их студентов) уступало государственным вузам. Однако, как уже было сказано, в высшем государственном образовании получила развитие «двухпоточная» система приема в вузы, согласно которой студентов, набравших достаточно высокую сумму баллов на вступительных экзаменах, принимают на бюджетные места без всякой платы за обучение, а остальные принятые студенты, превысившие более низкий проходной балл, учатся на коммерческой основе с полной оплатой обучения. В табл. 30.2, составленной на основе сборника «Россия в цифрах» (2005, 2011), представлена динамика распределения абитуриентов по «потокам». При этом студенты государственных вузов, не обозначенные как оплачивающие обучение в полном размере, не оплачивают его вовсе.

Доля студентов, оплачивающих обучение (в полном размере — частичная оплата не предусмотрена), показывает тенденцию к стабильному росту, однако, принимая во внимание оценки финансовых возможностей населения, ожидается, что она стабилизируется ниже отметки в 50% от общего числа студентов вузов. Не удивительно, что доля студентов, обучающихся на платной основе, варьируется в зависимости от выбранной специализации: согласно данным за 1998–2000 гг., она приблизилась к 50% по направлениям «экономика», «управление» и «юриспруденция» и оставалась ниже 10% для инженерных специальностей и естественных наук (Рощина 2003), что подтверждает вышеупомянутое неравномерное распределение государственного финансирования по отдельным дисциплинам.

Соотношение между совокупными объемами государственного и частного финансирования также красноречиво: согласно Александровой, Овчаровой и Шишкину



1237(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 30.2
Число студентов (на начало учебного года, в тыс. человек) в российской системе высшего образования

| Год | Общее число студентов вузов | Студенты в государственных вузах (всего) | Студенты в государственных вузах, оплачивающие обучение в полном размере | Доля студентов (в %), оплачивающих обучение в полном размере, в общем числе студентов вузов | Студенты частных вузов | Доля студентов (в %) частных вузов в общем числе студентов вузов |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1995 | 2791 | 2655 | 229 | 8,2 | 136 | 4,9 |
| 1996 | 2965 | 2802 | 326 | 11,0 | 163 | 5,5 |
| 1997 | 3248 | 3046 | 474 | 14,6 | 202 | 6,2 |
| 1998 | 3598 | 3347 | 729 | 20,2 | 251 | 7,0 |
| 1999 | 4073 | 3728 | 1021 | 25,1 | 345 | 8,5 |
| 2000 | 4742 | 4271 | 1469 | 31,0 | 471 | 9,9 |
| 2001 | 5427 | 4797 | 1955 | 36,0 | 630 | 11,6 |
| 2002 | 5947 | 5229 | 2309 | 39,0 | 719 | 12,1 |
| 2003 | 6456 | 5596 | 2622 | 40,6 | 860 | 13,3 |
| 2004 | 6884 | 5860 | 2858 | 41,5 | 1024 | 14,9 |
| 2005 | 7065 | 5985 | 2983 | 42,0 | 1079 | 15,3 |
| 2006 | 7310 | 6133 | 3144 | 43,0 | 1177 | 16,1 |
| 2007 | 7461 | 6208 | 3277 | 44,0 | 1253 | 16,8 |
| 2008 | 7513 | 6215 | 3356 | 44,7 | 1298 | 17,3 |
| 2009 | 7419 | 6136 | 3372 | 45,5 | 1283 | 17,3 |

(2003), совокупная оплата студентами своего обучения в вузах оценивалась в 2000 г. в 24,7 млрд рублей, а общий объем государственного финансирования составил 19,5 млрд рублей. Эти цифры соответствуют оценкам в работе Клячко (2002), согласно которым, в то время как в 2000–2001 гг. на одного студента-бюджетни-



1238(см. огл. на стр.9)

ка приходилось 300–350 долл. государственного финансирования, средняя стоимость обучения для учащихся на платной основе составила около 600 долл. Напомню, что в 2001 г. это составляло почти половину среднегодового дохода на душу населения.

Подобно ситуации, наблюдаемой в начальном и среднем государственном образовании, бюджетное финансирование высшего образования также характеризуется значительным региональным неравенством. Например, Л. Якобсоном (2002) приводится региональное сравнение числа студентов-бюджетников на 1000 человек населения в 1999–2000 гг. По Москве цифры составили 51,6 человек, по Санкт-Петербургу — 44,2; для всех регионов за пределами Центрального и Северо-Западного федеральных округов (т.е. округов, включающих Москву и Санкт-Петербург) цифры колебались от 9,7 до 17,5, а в среднем по России число студентов-бюджетников на 1000 человек населения составило 18,3 человек. Сами по себе эти цифры не доказывают наличия регионального неравенства, поскольку два крупнейших «университетских» города, в которых расположено 135 государственных вузов (из 590 государственных вузов России), исторически привлекали студентов со всех частей страны. Однако исследования указывают на существенное сокращение доли иногородних студентов в вузах Москвы и Санкт-Петербурга, что частично объясняется повышением цен на транспорт и стоимости жизни в этих городах. Рощина (2003), обозначившая этот феномен как «региональное замыкание вузов», указывает, что Москва, главный университетский город, стала также и самой недоступной для иногородних студентов. Принимая во внимание, что Москва отличается самым высоким доходом на душу населения по стране и, как уже указывалось ранее, самым высоким уровнем финансирования довузовского государственного образования (в обоих случаях в очень значительной степени), уже одни эти факты являются достаточным свидетельством неравенства в возможностях поступления в вузы. Более того, это позволяет говорить о том, что группы населения страны с более высоким уровнем дохода имеют и несоизмеримо большие возможности по получению бесплатного высшего образования.



1239(см. огл. на стр.9)

## Модель

Здесь предлагается упрощенная модель образовательной системы, в которой, однако, учитываются характерные черты нынешнего состояния российской системы, наиболее существенные для рассматриваемых в настоящей главе вопросов.

Активная часть жизни действующих лиц модели состоит из юности и зрелого периода. Взрослые получают доход и оказывают денежную помощь своим детям, которые используют ее для получения образования. Настоящая глава ограничена рассмотрением одной такой фазы модели с перекрывающимися поколениями, которая примерно соответствует периоду перехода к рыночной экономике. При этом предлагаемая модель допускает непосредственное расширение до полноценной динамической версии в целях оценки долгосрочных последствий политики переходного периода (что, однако, выходит за рамки настоящего исследования).

### Характеристики разнородного населения

Население состоит из семей, в каждой по одному родителю и одному ребенку. Каждая семья идентифицируется фамилией $\omega \in [0, 1]$, так что совокупность семей составляет континуум в этом интервале. Далее я допускаю, что ребенок в семье $\omega$ характеризуется экзогенно заданными способностями $a(\omega)$, распределенными равномерно в интервале $[1,2]$ и независимо от уровня дохода семьи. Подобное допущение равномерного распределения помогает получить аналитические результаты в явном виде, но не существенно для интуиции, вытекающей из модели.

Взрослый этап жизни рассматриваемого поколения родителей приходится на период радикального изменения экономической системы. Эти взрослые индивидуумы различаются уровнем доходов. Распределение доходов в поколении родителей ограничивается мною двумя уровнями: средним (соответствующим среднему классу) и низким. В связи с этим я делаю следующие допущения.



1240(см. огл. на стр.9)

*Допущение 30.1.* Население состоит из двух групп:

1) средний класс массы $N$, характеризуемый однородным, но ограниченным бюджетом размера $I$, который представители группы могут направить на оплату частного довузовского либо коммерческого вузовского обучения своих детей; и
2) группа населения массы $1 - N$ с более низким доходом, средства которого ниже минимального порога, необходимого для оплаты частного образования.

Несмотря на то что данное допущение является очевидным упрощением, оно довольно близко к реальной картине сегодняшней России, в которой наблюдается контрастное расслоение общества, ставшее результатом шоковой экономической терапии и финансового кризиса 90-х гг. Отсутствие в модели зажиточного класса, располагающего неограниченными средствами на частное образование, для целей нашего анализа непринципиально, поскольку дети из зажиточных семей смогут получить высшее образование в рамках любой из схем. К тому же многие из них получают его за границей.

Я также делаю следующее упрощенное допущение, избегая подробного моделирования сравнительных выгод профессий, для которых требуется соответственно среднее или высшее образование.

*Допущение 30.2.* Вузовское образование привлекательно для всех, кто может себе его позволить. В частности, все выходцы из среднего класса, способности которых достаточны для поступления в вуз и получения высшего образования при семейном бюджете на образовательные нужды $I$ (см. допущение 30.1(1)), именно так и поступят.

## Система образования

Допустим, что образование делится на две части: (1) базовое, являющееся обязательным и включающее общеобразовательные основы, предоставляемые для всех бесплатно, которые могут быть дополнены частными образовательными возможностями; и (2) вузовское об-



1241(см. огл. на стр.9)

разование, по добровольному выбору, но при прохождении отбора, зависящего от уровня их довузовской подготовки.

Более конкретно, довузовский человеческий капитал ребенка в семье $\omega$ выражается производственной функцией базового образования:

(30.1) $$h(\omega) = a(\omega)(q + e(\omega)),$$

где $q$ — единообразные расходы на базовое государственное образование одного ребенка, а $e(\omega)$ — частные расходы семьи на довузовское образование (которыми, как уже указывалось, могут покрываться как дополнительные специализированные занятия в школе, так и подготовка к вступительным экзаменам в вузы).

Согласно формуле 30.1 уровень образования, достигаемый ребенком, зависит от его способностей и вложенных средств, при этом эти два фактора взаимодополняющи, что соответствует преобладающему в литературе по этому предмету мнению (см., например: Glomm and Ravikumar 1992, Benabou 1996, Kaganovich and Zilcha 1999)[7]. Также общепризнано и влияние дополнительных частных средств, вкладываемых на этапе базового образования, даже в рамках государственных учебных заведений — как постулируется уравнени-

7. Во многих из таких моделей человеческий капитал родителей включается в число факторов функции производства человеческого капитала ребенка, но, как правило, вместо собственных способностей ребенка либо вместо частного финансирования. Это делается для того, чтобы для упрощения анализа общее число факторов не превышало двух. Для простоты мною используются два последних фактора как наиболее существенных для проводимого мною анализа. Из-за исключения человеческого капитала родителей эта модель не годится для изучения проблемы передачи человеческого капитала между поколениями. Следует отметить, что учет этого фактора лишь послужил бы дополнительным аргументом в пользу вывода о потерях эффективности, связанных с «двухпоточной» системой приема в вузы, к которому мы приходим в рамках данной модели. В самом деле, поскольку периоду перехода к рыночной экономике была свойственна необычно слабая корреляция между доходом и человеческим капиталом в поколении родителей, меньший доступ к образованию для студентов из семей с низким доходом означает дополнительные потери в передаче человеческого капитала между поколениями. Этому вопросу уделялось внимание в публикациях: Fan, Overland, and Spagat (1999) и Spagat (2006), хотя и без учета фактора дохода семьи.



1242(см. огл. на стр.9)

ем 30.1. Легранд (LeGrand 1982) убедительно доказывает, что «неравенство в пользовании услугами, связанное с уровнем доходов, влияет на результаты пользования ими» даже в случае, когда таковые услуги предоставляются государством всем на равных основаниях. Замещаемость между государственным $q$ и частным финансированием $e(\omega)$, выраженная в уравнении 30.1, следует работе Гломма и Кагановича (Glomm and Kaganovich 2003), частично мотивированной данными по США, представленными в публикации Хутенвилля и Конвей (Houtenville and Conway 2008). Еще большим обоснованием постулирования подобной замещаемости в рассматриваемом контексте служит необычная смешанная (государственно-частная) система финансирования в российских государственных школах, существующая вопреки централизованному выделению средств на бюджеты государственных школ и незначительности доли частных школ в России.

Я предполагаю, что высшее образование предоставляется идентичными государственными вузами, число которых определяется государством. Вместимость, то есть максимальное число учебных мест $s$ в каждом вузе, также предопределено — фиксированными затратами на образование, полностью покрываемыми государством. Переменные затраты на функционирование вуза обозначаются как $sV$, где $V$ — переменные расходы на обучение одного студента, которые характеризуют качество образования (см. Epple, Romano, and Sieg 2003).

Несмотря на государственное финансирование, вузы независимы в своих решениях о приеме студентов и распределении учебных мест. Нижеследующее допущение об организации приема в вузы и финансирования основывается на свойственной современной России «двухпоточной» системе поступления в вузы, описанной в предыдущем разделе.

*Допущение 30.3.*

1. В дополнение к покрытию фиксированных затрат государством осуществляется полное субсидирование обучения из расчета заранее установленной суммы $g$ на одного студента, принятого на бюджетное



1243(см. огл. на стр.9)

место, при условии, что данному студенту будет предоставлено полностью бесплатное обучение.

2. Вузам также разрешается принимать студентов на платные места, где с них взимается полная стоимость обучения в экзогенно заданном[8] размере $c$, который превосходит размеры субсидии обучения $g$ на бюджетных местах. Вузам разрешено самостоятельно определять количество бюджетных и платных мест: числа $k$ и $s-k$ соответственно, где $s$ — общая вместимость каждого вуза.
3. Вузам выделяются равные объемы денежных средств, и они не способны влиять на рыночную конъюнктуру в конкуренции за студентов. (В частности, это означает, что проходные требования для приема на каждый из потоков, бюджетный и платный, одинаковы во всех вузах, и их решения о числе бюджетных и платных мест также идентичны). Посредством $h^g$ и $h^c$ мною обозначены эндогенные минимально проходные уровни подготовки для приема соответственно на бюджетный или платный поток в любой из вузов. Исходя из преимуществ первого потока очевидно, что $h^g > h^c$.

Допущение о том, что стоимость обучения одного студента-бюджетника ниже стоимости платного обучения ($g < c$) полностью подкрепляется приведенными выше данными. Из вышеизложенного также следует, что уро-

---

8. Делая данное упрощающее, но реалистичное допущение, я следую примеру Эппла, Романо и Сига (Epple, Romano, and Sieg 2003), которые, оставляя за вузами право взимать со студентов плату разного размера, предполагают наличие экзогенно определяемого максимального размера платы. Рассматриваемая в представляемой мною модели ситуация, когда со всех принятых на платной основе студентов взимается максимальная плата (в то время как с остальных студентов не взимается ничего), подчеркивает коренное отличие между американской системой финансовой помощи студентам вузов, которой проводится почти совершенное дифференцирование студентов согласно их возможностям оплатить свое обучение, и анализируемой здесь российской системой. Потенциальное обобщение настоящей модели, где вузы могли бы одновременно устанавливать число студентов, принятых на платные места, а также размеры вносимой ими оплаты, намного усложнило бы аналитическую работу с моделью, но не обязательно приблизило бы ее к реальной картине, поскольку полномочия по установлению расценок на платное образование на самом деле подконтрольны государству.



1244(см. огл. на стр.9)

вень расходов на обучение в расчете на одного студента, вытекающий из выбранной пропорции бюджетных и платных мест, равняется $\frac{kg+(s-k)c}{s}$ что убывает по $k$, тем самым у вуза действительно есть стимулы в пользу приема части студентов на платной основе. Далее, вслед за Эпплом, Романо и Сигом (Epple, Romano, and Sieg 2003) я допускаю, что вузы являются некоммерческими организациями и стремятся обеспечить наивысшее качество образования, которое определяется, в дополнение к объемам расходов на обучение одного студента, средним качеством (довузовской подготовкой) контингента учащихся. Этот последний фактор может влиять на качество образования через эффект среды, а также учебные стандарты. Конкретно, подобно тому, как это было сделано в работе Эппла, Романо и Сига (Epple, Romano, and Sieg 2003), я предполагаю, что качество образования в вузе $i$ определяется формулой

$$\left(\frac{kg+(s-k)c}{s}\right)^{\alpha}\left(\frac{\int_{\Omega(i)} h(\omega)d\omega}{s}\right)^{1-\alpha}, \qquad (30.2$$

где $\Omega(i)$ — число студентов вуза $i$, параметр $\alpha \in (0,1)$ определяет относительную важность двух составляющих этого выражения, а $s$ — заданная вместимость вуза.

Поскольку вузы находятся в условиях совершенной конкуренции за студентов, как описывается допущением 30.2, то при максимизации качества предлагаемого ими образования они должны принять решение о количестве студентов на бюджетном и платном потоках, принимая стандарты приема на каждом из потоков $h^g$ и $h^c$ как заданные. Далее я делаю упрощающее допущение, что вузы лишь могут проверить, отвечают ли знания абитуриента соответствующим вступительным требованиям, но не то, насколько его знания данные требования превзошли, что ведет к следующей приблизительной формуле для целевой функции качества образования в вузе:

$$\max_{0 \le k \le s} (kg+(s-k)c)^{\alpha}(kh^g+(s-k)h^c)^{1-\alpha} \qquad (30.3$$



1245(см. огл. на стр.9)

Обратите внимание, что формула 30.3 качества образования в вузе указывает на необходимость балансирования между снижением качества контингента учащихся в результате принятия на платные места менее подготовленных абитуриентов, и увеличением средств, идущих на обучение одного студента, благодаря тому, что коммерческая плата $c$, превышает перечисление $g$ со стороны государства за принятие студентов на бюджетные места.

Государством устанавливается совокупное число бюджетных мест в вузах $K$ и определяется соответствующее число вузов, требующихся для обеспечения совокупного числа мест на бюджетном потоке.

*Равновесие в системе образования* определяется стандартами приема в вузы $h^g$ и $h^c$, установленными для бюджетного и платного потоков соответственно, и совокупным предложением платных мест в вузах $M$ таким образом, что

- спрос на количество учебных мест в вузах по каждому из потоков формируется решениями родителей абитуриентов относительно выделения своих личных, предназначенных на образовательные цели средств (если таковые есть у них в наличии) на довузовскую подготовку $e(\omega)$ и, если требуется, на коммерческую оплату учебы в вузе $c$, так, чтобы минимизировать стоимость получения вузовского образования, если таковая возможность существует, принимая соответствующие стандарты приема в вузы $h^g$ и $h^c$ как заданные извне.
- предложение по количеству учебных мест в вузах на каждом из потоков формируется решениями вузов о числе бюджетных и платных мест, $k$ и $(s-k)$ соответственно, так, чтобы максимизировать качество образования согласно формуле (30.3) притом, что соответствующие стандарты приема $h^g$ и $h^c$ принимаются как заданные извне.
- рынок учебных мест в вузах достигает равновесия при заданном совокупном предложении бюджетных мест $K$ государством.



1246(см. огл. на стр.9)

## Анализ равновесия

В этом параграфе я прежде всего выведу равновесные решения студентов в отношении частных расходов на образование исходя из данного уровня способностей и заданных проходных требований приема в вузы на соответствующих потоках $h^g$ и $h^c$. Это даст возможность вывести формулы для спроса на вузовские места на каждом из потоков. Предложение мест на соответствующих потоках определено решением оптимизированной задачи вуза 30.3.

В соответствии с предположениями, принятыми в предыдущем разделе, перед абитуриентами из малоимущих семей проблема оптимального размещения частных средств на обучение не стоит: у них их просто нет. Таким образом, абитуриент из семьи с низким уровнем дохода может претендовать только на бюджетное обучение и способен поступить на него, в соответствии с формулой 30.1, только если его собственные способности превосходят уровень, определяемый формулой

$$a_1^g = q^{-1}h^g \qquad (30.4$$

Таким образом, согласно с допущением о равномерности распределения способностей и допущением 30.1, число обучающихся в вузах студентов из малообеспеченных семей определяется формулой

$$(1-n)(2-a_1^g) \qquad (30.5$$

Для семей, представляющих средний класс, решение не столь однозначно: им следует определить, в состоянии ли они оплатить обучение ребенка в вузе и, если да, какой поток обучения обойдется в целом дешевле. В самом деле, согласно формуле 30.1, перед менее способными абитуриентами стоит задача поиска сравнительной финансовой выгоды между поступлением на платный и бюджетный потоки: стоимость подготовки абитуриента с крайне низкими способностями для преодоления высокого порога $h^g$ может оказаться выше альтернативного варианта (подготовки к преодолению порога $h^c$



1247(см. огл. на стр.9)

и затем заплатить за обучение сумму $c$). Стоимость обоих вариантов одинакова для абитуриентов из среднего класса со способностями пограничного уровня $a_2^g$, который, таким образом, определяется уравнением:

30.6) $$\frac{h^g}{a_2^g} - q = \frac{h^c}{a_2^g} - q + c$$

Поэтому

30.7) $$a_2^g = \frac{h^g - h^c}{c}$$

что означает, что абитуриенты — выходцы из среднего класса со способностями выше $a_2^g$ поступят на бюджетное обучение. При реалистичном допущении, что $c < q$ (стоимость платного обучения в вузах ниже суммарной стоимости государственного обучения в начальной и средней школе), очевидно, что $a_2^g < a_1^g$, из чего следует, что спрос на платные места действительно существует. Таким образом, подобно выводу формулы 30.5, число студентов — выходцев из среднего класса на бюджетных местах выражается формулой

30.8) $$n(2 - a_2^g)$$

В сочетании с формулой 30.5 и согласно 30.4 и 30.7 это позволяет вывести *общее число студентов бюджетного потока в вузе* (совокупный спрос на бюджетные места со стороны адекватно подготовленных студентов):

30.9) $$K = (1 - \mathcal{N})(2 - a_1^g) + \mathcal{N}(2 - a_2^g) = (1 - \mathcal{N})\left(2 - \frac{h^g}{q}\right) + \mathcal{N}\left(2 - \frac{h^g - h^c}{c}\right)$$

Напомним, что согласно допущению 30.1(1) семейный бюджет на образовательные нужды задан величиной $I$. Бюджетное уравнение

$$\frac{h^c}{a} - q + c = I$$



1248(см. огл. на стр.9)

определяет уровень пограничных способностей как

$$a^c = \frac{h^c}{I + q - c} \qquad (30.10)$$

что означает, что абитуриенты-выходцы из среднего класса со способностями ниже этого уровня, не смогут поступить в вуз, в то время как те, чьи способности находятся между $a^c$ и $a_2^g$, поступят на платный поток.

Необходимо отметить, что такое распределение абитуриентов-выходцев из среднего класса по потокам будет вполне определено тогда и только тогда, когда $a^c < a_2^g$, что гарантирует, что часть абитуриентов-выходцев из среднего класса поступит на платное обучение. Согласно уравнениям 30.7 и 30.10 это условие эквивалентно неравенству

$$h^c(I + q) < h^g(I + q - c), \qquad (30.11)$$

которое должно удовлетворяться в равновесии в целях обеспечения существования платного потока.

Вышеизложенный анализ приводит к выражению *общего числа студентов платного потока* (совокупно возможного предложения бюджетных мест):

$$M = \mathcal{N}(a_2^g - a^c) = \mathcal{N}\frac{h^g(I + q - c) - h^c(I + q)}{c(I + q - c)} \qquad (30.12)$$

Напомним, что каждый вуз распределяет общее число своих мест $s$ между двумя потоками таким образом, чтобы обеспечить максимально возможное общее качество образования, определяемое формулой 30.3, принимая как данные получаемую за каждого студента оплату и стандарты приема на каждом из потоков. Необходимое и достаточное условие первого порядка этой задачи оптимизации выражается уравнением:

$$\frac{\alpha(c - g)}{kg + (s - k)c} = \frac{(1 - \alpha)(h^g - h^c)}{kh^g + (s - k)h^c}$$

Это позволяет вычислить следующее оптимальное (со стороны предложения учебных мест вузом) соотно-



1249(см. огл. на стр.9)

шение между объемами приема абитуриентов по потокам как функцию стандартов приема $h^g$ и $h^c$:

30.13)
$$\frac{k}{s-k}=\frac{(1-\alpha)gh^c-(g-\alpha c)h^g}{(1-\alpha)ch^g-(c-\alpha g)h^c}$$

Уравнения 30.12 и 30.9 помогают найти совокупное соотношение ($M/K$) мест по потокам со стороны спроса так же, как функцию стандартов приема $h^g$ и $h^c$. Наконец, уравнение 30.9 само по себе соотносит совокупный размер $K$ бюджетного потока, определяемый государством, со стандартами приема $h^g$ и $h^c$. Уравнения 30.9, 30.12 и 30.13 однозначно определяют стандарты приема $h^g$ и $h^c$ и совокупный объем $M$ платного потока в общем равновесии. А именно в следующем утверждении при некоторых численных ограничениях на значения параметров, вполне соответствующих приведенным выше оценкам по России, мною доказывается, что равновесие существует и что значительную его долю составляет платный поток (доказательство приводится в приложении).

*Утверждение 30.1.* Допустим для упрощения, что $\alpha = 0,5$ и, более того, что относительный размер среднего класса $N \leq 0,5$, объем бюджетного потока $K \leq 0,3$, а обучение на платном потоке удовлетворяет ограничениям $g < c \leq 0,5(I+q)$ и $c < q$. Тогда существует единственное равновесие, удовлетворяющее условию согласованности 30.11.

Следующая лемма (доказательство которой приводится в приложении) характеризует сравнительную статику равновесных решений относительно экзогенного изменения в размере бюджетного потока $K$.

*Лемма 30.1.* (i) Оба минимально допустимых уровня подготовки $h^g$ и $h^c$ суть убывающие линейные функции $K$. (ii) Более того, $h^c$ убывает быстрее, чем $h^g$, то есть $(h^g - h^c)$ является возрастающей функцией переменной $K$.

Обратите внимание, что согласно уравнению 30.7 результат (ii) леммы 30.1 означает, что пороговый уровень способностей, разделяющий абитуриентов — выходцев из среднего класса на бюджетный и платные потоки, также является возрастающей функцией величины при-



1250(см. огл. на стр.9)

ема на бюджетные места $K$. Это в свою очередь способствует осмыслению результата (i), согласно которому порог подготовки $h^g$ для поступления на бюджетный поток снижается при возрастании $K$. Действительно, возрастание в разности $h^g - h^c$ между порогами приема делает платный поток относительно более привлекательным в финансовом плане, чем бюджетный, поэтому некоторые абитуриенты из среднего класса переменят свой выбор в пользу платного потока. Освободившиеся места на бюджетном потоке достанутся дополнительным абитуриентам из малообеспеченных семей. Очевидно, что подобное перераспределение множества принятых абитуриентов приведет к снижению порога подготовки $h^g$. Эти результаты крайне важны для анализа подходов к финансированию высшего образования с точки зрения их влияния на его доступность и качество. Такому анализу посвящен следующий раздел.

## Подходы к государственному субсидированию и их влияние на доступность высшего образования

Изучение состава групп студентов принятых на каждый из двух потоков, выраженного соотношениями 30.5, 30.8 и 30.12, показывает, что распределение государственных средств на цели образования в рамках «двухпоточной» системы приема в вузы оказывается как неэффективным, так и неравным. В самом деле, при этой системе наиболее ограничен доступ в вузы для абитуриентов из малообеспеченных семей: пороговый уровень способностей $a_1^g$, которыми, согласно формуле 30.4, должны обладать абитуриенты из малообеспеченных семей для поступления в вузы, оказывается выше минимального уровня способностей $a_2^g$ (уравнение 30.7), которыми должны обладать выходцы из среднего класса для поступления на бесплатные места. Таким образом, государственные средства, выделяемые на нужды образования, в недостаточной мере выделяются группе населения с относительно более высоким образовательным потенциалом, для которой их предоставление оказалось бы наиболее продуктивным. Еще одна харак-



1251(см. огл. на стр.9)

теристика неэффективности «двухпоточной» системы наблюдается в противоположной части распределения доходов населения, где происходит вытеснение частных средств, доступных студентам-выходцам из среднего класса на образовательные цели, государственными средствами, к которым данная категория студентов имеет непропорционально широкий доступ. В настоящем разделе этот факт будет рассмотрен более подробно.

Вышеописанные наблюдения ставят вопрос о том, какие перемены в системе доступа к высшему образованию и его финансирования повысили бы как эффективность использования ресурсов, так и общую доступность вузовского образования. Стоит заметить, что улучшение эффективности и особенно равенства доступа суть характеристики, которые, как правило, рассматриваются в качестве обоснований государственного финансирования образования. Одним из решений, которое часто рассматривается в качестве целесообразного (и соответствует доминирующей в странах Западной Европы практике), является расширение бюджетных мест за счет увеличения государственного финансирования, что в рассматриваемой здесь модели выражалось бы в увеличении размера *K* бюджетного потока. Обозначим этот подход как *вариант E*. Альтернативный подход, который характеризует форму государственного финансирования высшего образования, превалирующую в Соединенных Штатах, и обозначенный как *вариант A*, основывается на принципах выделения финансовой помощи соразмерной с уровнем дохода, когда государственные или частные субсидии на обучение выделяются наиболее успевающим студентам, но только в случае, если они отвечают критерию необходимости финансовой помощи для доступа к образованию[9]. Полезная клас-

9. Само собой разумеется, что данные принципы государственной политики в области образования следует отличать от выделения субсидии в зависимости от финансовых возможностей и ряда других факторов. Такая практика ценовой дискриминации, представляющая собой важный феномен в отраслевой организации образования, получила внимание после публикации работ Ротшильда и Уайта (Rothschild and White 1995) и Уинстона (Winston 1999). В отличие от подходов к установлению платы за обучение самими вузами, которые руководствуются своими собственными целями, программы государственного субсидирования нацелены (по крайней мере в виде благих намерений) на обеспечение



1252(см. огл. на стр.9)

сификация субсидий высшего образования дана в работе Кокутт и Кумара (Caucutt and Kumar 2003), где обращается внимание, что выделение финансовой помощи выходцам из малообеспеченных семей на основе их успеваемости более экономически эффективно по сравнению с выделением помощи лишь на основе финансовой необходимости в ней (они, однако, не рассматривают взаимодействие между решением дать ребенку высшее образование и соответствующими средствами и решениями, касающимися довузовского образования, что составляет один из главных вопросов настоящей главы).

Реальные практические подходы к актуальному для России реформированию системы финансирования высшего образования включают элементы обоих вариантов. Так называемый эксперимент по внедрению государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), в проведении которого в 2002–2005 гг. участвовал ряд вузов, предполагал возможность полного или частичного финансирования государством обучения студентов посредством образовательных ваучеров, номинал которых должен был зависеть от успеваемости студентов при сдаче новых стандартизированных государственных экзаменов в вузы, а также от выбранной области образования (см., например, главу 5 в работе: Клячко 2002), а также сборник: Шишкин 2004). Этот подход был призван увеличить число студентов на бюджетных местах. Действительно, в недавно принятом в России Законе о высшем и послевузовском образовании особо указывается на необходимость не допустить снижения числа студентов-бюджетников в результате реализации предлагаемых мер. Хотя подобным подходом предполагалось, что стандартизированная экзаменационная система должна облегчить доступ к образованию малообеспеченным слоям населения, никакого конкретного механизма, связующего факт или объем государственного финансирования с возможностями студента оплатить свое обучение, сформулировано не было. В самом деле, как уже подробно обсуждалось ранее, до-

---

более равного доступа к образованию. Фактические последствия такого подхода, как известно, составляют предмет противоречевых дискуссий, для которых представленный здесь анализ может быть полезным.



1253(см. огл. на стр.9)

ход семьи является одним из главных факторов в подготовке абитуриентов к вступительным экзаменам в России и большинстве других стран. Понимание того, что этот фактор может замещать собственные способности абитуриента, вероятно, лежит в основе недавних сдвигов в подходе приемных комиссий ведущих вузов США, которые стали отводить оценкам на стандартизированных экзаменах меньшую роль в решениях по приему абитуриентов.

В рамках настоящей модели я определяю каждый из вариантов формулой, по которой в нем распределяются предельные средства при незначительном повышении $\Delta$ совокупного государственного финансирования высшего образования. Для простоты я не принимаю во внимание влияние этой добавки на семейные бюджеты.

Вариант E: дополнительные объемы $\Delta$ государственного финансирования высшего образования расходуются на расширение приема на бесплатное обучение $K$ наиболее успевающих абитуриентов. Пусть $\varepsilon$ будет массой этих дополнительно принятых абитуриентов. Для удобства сравнения с вариантом A (и в согласии с некоторыми положениями российского эксперимента ГИФО) мною допускается, что уровень государственного финансирования одного дополнительного студента равен стоимости платного обучения $c$, из чего следует, что $\Delta = \varepsilon c$.

Вариант A: принцип распределения дополнительных объемов $\Delta$ государственного финансирования основывается на комбинации учета индивидуальной нужды в финансовой помощи и успеваемости. А именно: на эти дополнительные места принимаются только абитуриенты из малообеспеченных семей, чья успеваемость отвечает требованиям приема на платные места $h^c$; точнее количество $\varepsilon = \Delta/c$ наилучших абитуриентов из этой группы отбирается на основе уровня довузовской подготовки, который лишь немногим ниже порога $h^g$, *в дополнение* к уже принятым абитуриентам, отвечающим требованиям данного порога. Это означает согласно расчетам формулы 30.5 что количество принятых абитуриентов из малообеспеченных семей становится

$$(1 - \mathcal{N})(2 - h^g/q) + \varepsilon.$$



1254(см. огл. на стр.9)

Очевидно, что если дополнительные объемы финансирования $\Delta$ невелики, то пороговый уровень довузовской подготовки в данной группе абитуриентов, хотя и будучи ниже $h^g$, в действительности превысит уровень подготовки $h^c$ принимаемых на платное обучение абитуриентов-выходцев из среднего класса.

Ниже приведены полученные мною результаты сравнительной статики, характеризующие влияние вышеуказанных вариантов на равновесие.

*Утверждение 30.2 (результаты варианта E).* Допустим, что небольшой дополнительный объем государственного финансирования $\Delta$ выделяется и распределяется согласно варианту E. При тех же предположениях, что и в утверждении 30.1, это приведет к следующим результатам:

1) рост количества $M$ абитуриентов — выходцев из среднего класса, поступивших на платное обучение;
2) рост количества студентов-бюджетников из числа выходцев как из малообеспеченных семей, так и из среднего класса, то есть соответствующие дополнительные бюджетные места $\varepsilon$ будут поделены между этими двумя группами;
3) снижение требований к уровню подготовки для обоих потоков, $h^g$ и $h^c$, и тем самым снижение среднего уровня подготовки абитуриентов;
4) вытеснение частных средств, выделяемых семьями среднего класса на довузовскую подготовку, дополнительным государственным финансированием в рамках рассматриваемого варианта.

Согласно результату 1 рост числа бюджетных мест $K$ не снижает число платных мест $M$ и, более того, ведет к его росту. Обратите внимание, что это согласуется с фактической параллельной динамикой двух переменных, представленной в табл. 30.2. Согласно результату 3, возрастание числа принятых на бюджетный поток $K$ ведет к снижению требований подготовки абитуриентов на обоих потоках, что дает объяснение результата 1. Действительно, возрастание $K$ ведет к очевидному снижению конкуренции за бюджетные места и, соответственно,



1255(см. огл. на стр.9)

к снижению требований по уровню подготовки $h^g$. Поэтому среднее качество подготовки принятых в каждый вуз абитуриентов, выраженное формулой $\frac{kh^g + (s-k)h^c}{s}$ в максимизируемом выражении 30.3, падает, что уменьшает предельную потерю этого качества при расширении платного приема и, соответственно, повышает заинтересованность каждого вуза поступить именно так. Вытеснение частных средств, сформулированное в результате 4, напрямую следует из единообразного снижения уровней подготовки, описываемого результатом 3, что означает, что семьи среднего класса, готовящие своих детей на бюджетные места, снизят размеры средств, вкладываемых в довузовскую подготовку.

Теперь перейдем к анализу варианта А.

*Утверждение 30.3 (результаты варианта А).* Допустим, что небольшой дополнительный объем государственного финансирования $\Delta$ выделяется и распределяется согласно варианту А для приема дополнительного количества $\varepsilon$ абитуриентов из малообеспеченных семей. При тех же предположениях, что и в утверждении 30.1, это приведет к следующим результатам:

1. рост количества $M$ абитуриентов-выходцев из среднего класса, поступивших на платное обучение; при этом $\partial M / \partial \varepsilon > 1$;
2. снижение требований к уровню подготовки для обоих потоков, $h^g$ и $h^c$, при одновременном увеличении разницы $h^g - h^c$ между пороговыми требованиями к подготовке абитуриентов для каждого из потоков. Это ведет к снижению числа абитуриентов — выходцев их среднего класса, принятых на бюджетные места при одновременном повышении более чем на $\varepsilon$ числа принятых абитуриентов из малообеспеченных семей. Тем самым происходит прогрессивное перераспределение государственного финансирования вузовского образования, то есть его перераспределение в пользу абитуриентов из малообеспеченных семей.



1256(см. огл. на стр.9)

Утверждение 30.3 показывает, что в отличие от варианта E, результат которого описывается утверждением 30.2, вариант A способствует прогрессивному перераспределению доступа в вузы, то есть повышает доступность образования для выходцев из малообеспеченных семей. Как уже указывалось, подобное перераспределение способствует и повышению эффективности выделяемых средств, поскольку пороговые способности, необходимые для попадания на бюджетные места более высоки для абитуриентов из малообеспеченных семей, так как они могут полагаться только на свои исходные способности и финансируемое государством довузовское образование. Тем не менее общая эффективность варианта A остается под вопросом из-за того, что, как и в варианте E, его реализация ведет к росту количества студентов, что согласно результату 2 снижает общее качество и, следовательно, снижает и качество образования. Поэтому сравнительную оценку вариантов E и A лучше всего провести посредством эксперимента, в рамках которого общие объемы государственного финансирования остаются неизменными.

В связи с этим мною рассматривается следующий эксперимент. Приемные места делятся на две подгруппы при неизменных совокупных объемах государственного финансирования и неизменности общего количества приемных мест $K$. Число мест $K-\varepsilon$ выделяется так, как уже указывалось, т.е. в результате соревнования между абитуриентами на равных основаниях, что определяет эндогенный уровень знаний $h^g$, необходимый для приема, одинаковый для абитуриентов из всех категорий семей. Остающееся число $\varepsilon$ бюджетных мест в вузах выделяется чуть менее способным абитуриентам из малообеспеченных семей, то есть числу $\varepsilon$ абитуриентов данной социальной категории, чья довузовская подготовка лишь немногим не дотягивает до порога $h^g$— как описано в варианте A. Приведенный ниже основной результат строится на комбинации утверждений 30.2 и 30.3 и характеризует предельный результат указанного эксперимента.

*Теорема 30.1.* Предположим, что количество $\varepsilon$ абитуриентов из малообеспеченных семей, лучших из тех, чья довузовская подготовка не дотягивает до порога $h^g$, но ко-



1257(см. огл. на стр.9)

торые тем не менее будут приняты на бюджетные места, предельно увеличивается с уровня $\varepsilon = 0$. В таком случае эксперимент приведет к следующим результатам:

1. снижение количества $M$ абитуриентов, принимаемых на платное обучение;
2. повышение требований к уровню подготовки для обоих потоков, $h^g$ и $h^c$, и, соответственно, повышение среднего уровня подготовки абитуриентов;
3. снижение разницы $h^g - h^c$ между пороговыми требованиями к подготовке абитуриентов для каждого из потоков при одновременном увеличении общего количества студентов из малообеспеченных семей (принятых на бюджетное обучение);
4. повышение объема частных средств, расходуемых на подготовку к поступлению в вузы.

Согласно результату 3 данный подход обладает уравнивающим эффектом за счет перераспределения государственного финансирования и доступа к бесплатному образованию в пользу абитуриентов из малообеспеченных семей. Более того, им повышается эффективность использования ресурсов за счет как повышения качества подготовки абитуриентов, так и привлечения согласно результату 4 больших объемов частных средств при одновременной неизменности уровня государственного финансирования.

## Заключительные комментарии

Представленным в этой главе анализом подчеркивается две особенности системы высшего образования в России переходного периода: (1) число обучающихся в высших учебных заведениях резко возросло, оборотной стороной чего стало снижение качества образования; и (2) от «двухпоточной» системы приема в вузы значительно больше выигрывают выходцы из обеспеченных семей, которым доступно более качественное довузовское образование, из чего следует, что распределение доступа к государственным субсидиям, выделяемым на высшее образование критическим образом зависит



1258(см. огл. на стр.9)

от распределения качества довузовского образования, доступного различным социальным группам.

На практике снижение качества обучения в российских вузах, конечно, неоднородно; правильнее было бы говорить об увеличивающейся разнице в стандартах между небольшой элитной группой образовательных программ и остальными программами, особенно действующими на коммерческой основе[10]. Хотя дифференциация качества и представляется естественной ценой за расширение доступности образования, а рост числа студентов вузов можно приветствовать, сделанные в настоящей главе наблюдения указывают на серьезные проблемы. В частности, представленный мною анализ демонстрирует, что существующая «двухпоточная» система увеличивает потерю качества высшего образования, сопутствующую его расширению, вследствие неэффективности использования государственных средств, исключения из игры способных абитуриентов из малообеспеченных семей, которым недостает средств на соответствующую подготовку, при одновременном недоиспользовании частных средств семей, которые в состоянии оплатить образование своих детей.

Согласно представленному анализу главный недостаток в развитии российской образовательной системы кроется в расширяющемся разрыве качества довузовского образования, вызванном недостаточным и неравным государственным финансированием и усугубляемым наличием явных преимуществ у абитуриентов, способных дополнить государственное финансирование довузовского образования частными средствами

10. Полищук (2010) рассматривает модель вертикальной дифференциации российской системы высшего образования на элитные и массовые вузы в контексте «двухпоточной» системы приема, подобной той, что анализируется и в настоящей главе. В представленной им модели платный поток дает вузам возможность зарабатывать за счет наблюдаемого извне качества их образования (своей репутации) путем продажи платных мест абитуриентам с меньшими способностями, желание которых купить эти места мотивируется сигналом, произведенным престижным (или непрестижным) дипломом. Данная глава посвящена другому феномену, а именно факту, что подготовка абитуриента к поступлению в вуз и, соответственно, доступность ему бесплатного образования зависят от сочетания его собственных способностей и обеспеченности его семьи.



1259(см. огл. на стр.9)

(первостепенное внимание представленной моделью уделяется именно последнему феномену). В самом деле, такие абитуриенты выигрывают дважды: благодаря доступу к более качественному довузовскому образованию они имеют более высокие шансы на поступление в более престижные вузы; кроме того, они лучше подготовлены для обучения там. Более того, у них больше шансов поступить на бюджетный поток, где их обучение будет оплачено государством. Очевидно, что перераспределение некоторой части государственных средств в пользу более равного предоставления качественного начального и среднего образования за счет снижения объемов субсидирования высшего образования для тех, кто способен его оплатить, не только помогло бы смягчить проблему быстро растущей поляризации общества, но и способствовало бы повышению качества образования рабочей силы.

Хотя моделью формально предполагается, что государственное финансирование бюджетных мест в вузах единообразно, упомянутое выше неравенство финансирования по вузам и в особенности по российским регионам является существенным аспектом проблемы доступности высшего образования в России. В самом деле, все возрастающая привилегированность группы элитных вузов, с их «более чем равным» государственным финансированием, ставит дополнительный важный вопрос для анализа доступности государственного образования.

## Библиография

Александрова А. Л., Овчарова Л. Н., Шишкин С. В. 2003. *Доходы населения и доступность социальных услуг*. Независимый институт социальной политики, Фонд «Институт экономики города». Москва: СПРОС, КонфОП, публикация доступна по адресу: http://www.socpol.ru/eng/publications/index.shtml.

Клячко Т. Л., ред. 2002. *Модернизация российского образования*. Москва: ГУ — ВШЭ.

Рощина Я. М. 2003. «Неравенство доступа к образованию: что мы знаем об этом?». В: *Проблемы доступности высшего образования*, под ред. Шишкина С. В. Независимый институт социальной политики, Рабочие материалы НИСП, WP3/2003/01, публикация доступна по адресу: http://www.socpol.ru/eng/publications/index.shtml.



1260(см. огл. на стр.9)

Рощина Я. М., Другов М. А. 2003. «Социальные детерминанты неравенства доступа к высшему образованию в современной России», в: *Проблемы доступности высшего образования*, под ред. Шишкина С. В. Независимый институт социальной политики, Рабочие материалы НИСП, WP3/2003/01, публикация доступна по адресу: http://www.socpol.ru/eng/publications/index.shtml.

Пинский А. А. 2002. *Новая школа*. Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

Полищук Л. И. 2010. «Коллективная репутация в высшей школе: анализ равновесной модели», *Журнал Новой экономической ассоциации* 7: 46–69.

Россия в цифрах (Российский статистический ежегодник). 2005. Росстат, публикация доступна по адресу: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1135087342078.

——. 2011. Росстат, публикация доступна по адресу: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1135087342078.

Шишкин С. В., ред. 2004. *Высшее образование в России: правила и реальность*. Москва: Независимый институт социальной политики, публикация доступна по адресу: http://www.socpol.ru/eng/publications/index.shtml.

Якобсон Л. И., ред. 2002. *Межбюджетные отношения в российском образовании*. Москва: ГУ — ВШЭ.

Alexeev, M., and M. Kaganovich. 1998. "Returns to Human Capital under Uncertain Reform: Good Guys Finish Last," *Journal of Economic Behavior and Organization* 37: 55–73.

Blankenau, W. 2005. "Public Schooling, College Subsidies, and Growth," *Journal of Economic Dynamics and Control* 29: 487–507.

Benabou, R. 1996. "Heterogeneity, Stratifi cation, and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and School Finance," *American Economic Review* 86: 584–609.

Ben-Porath, Y. 1967. "The Production of Human Capital and the Life-Cycle Earnings," *Journal of Political Economy* 75: 352–365.

Cardak, B. A., and D. Givon. 2004. "Why the Poor Don't Go to University: Attainment Constraints and Two-Staged Education," mimeo, La Trobe University.

Carneiro, P., and J. J. Heckman. 2002. "The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Education," *Economic Journal* 112: 705–34.

Caucutt, E. M., and K. B. Kumar. 2003. "Higher Education Subsidies and Heterogeneity: A Dynamic Analysis," *Journal of Economic Dynamics and Control* 27: 1459–502.

Cheidvasser, S., and H. Benitez-Silva. 2007. "The Educated Russian's Curse: Returns to Education in the Russian Federation during the 1990s," *Labour* 21: 1–41.

Cunha, F., and J. Heckman. 2007. "The Technology of Skill Formation," *American Economic Review Papers and Proceedings* 97: 31–47.

Driskill, R. A., and A. W. Horowitz. 2002. "Investment in Hierarchical Human Capital," *Reviewof Development Economics* 6: 48–58.



1261(см. огл. на стр.9)

Epple, D., R. E. Romano, and H. Sieg. 2003. "Peer Effects, Financial Aid, and Selection of Students into Colleges and Universities: An Empirical Analysis," *Journal of Applied Econometrics* 18: 501–25.

Fan, C. S., J. Overland, and M. Spagat. 1999. "Human Capital, Growth, and Inequality in Russia," *Journal of Comparative Economics* 27: 618–43.

Gerber, T. P. and M. Hout. 1998. "More Shock than Therapy: Market Transition, Employment, and Income in Russia, 1991–1995," *American Journal of Sociology* 104: 1–50.

Gilpin, G., and M. Kaganovich. 2012. "The Quantity and Quality of Teachers: Dynamics of theTrade-off," *Journal of Public Economics* 96: 417–29.

Glomm, G., and M. Kaganovich. 2003. "Distributional Effects of Public Education in an Economy with Public Pensions," *International Economic Review* 44: 917–37.

Glomm, G., and B. Ravikumar. 1992. "Public vs. Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality," *Journal of Political Economy* 100: 818–34.

Houtenville, A. J., and K. Smith Conway. 2008. "Parental Effort, School Resources, and Student Achievement," *Journal of Human Resources* 43: 437–53.

Kaganovich, M. 2005. "Education Systems in Transition: Access to Higher Education (Evidence from Russia and Estonia)," National Council for Eurasian and East European Research grant report.

Kaganovich, M., and I. Zilcha. 1999. "Education, Social Security, and Growth," *Journal of Public Economics* 71: 289–309.

LeGrand, J., 1982. *The Strategy of Equality Redistribution and the Social Services.* London: George Allen and Unwin.

Micklewright, J. 1999. "Education, Inequality and Transition," *Economics of Transition* 7: 343–76.

Rosen, S. 1976. "A Theory of Life Earnings," *Journal of Political Economy* 84: S45–S67.

Rothschild, M., and L. J. White. 1995. "The Analytics of Pricing in Higher Education and Other Services in Which Customers Are Inputs," *Journal of Political Economy* 103: 573–86.

Spagat, M. 2006. "Human Capital and the Future of Transition Economies," *Journal of Comparative Economics* 34: 44–56.

Su, X. 2004. "The Allocation of Public Funds in a Hierarchical Educational System," *Journal of Economic Dynamics and Control* 28: 2485–510.

UNDP (UN Development Programme). 2004. *Human Development Report 2004*. New York: UNDP.

UNESCO Institute for Statistics. 2004. *Global Education Digest.* Montreal: UNESCO, публикация доступна по адресу: http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged04-en.pdf.

Winston, G. C. 1999. "Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education," *Journal of Economic Perspectives* 13(1): 13–36.

# ГЛАВА 31.
# Российская система здравоохранения: трудный путь реформ*

СЕРГЕЙ ШИШКИН

Переход к рыночной экономике вызвал существенные изменения в управлении российской системой здравоохранения и в ее финансировании (Tompson 2006; Gordeev, Pavlova, and Groota 2010). В 1992 г. была проведена децентрализация управления здравоохранением — как часть общей децентрализации системы государственного управления (Danishevski et al. 2006). Децентрализация усугубила унаследованную от СССР фрагментацию системы государственного финансирования здравоохранения (Davis 2010). В 1993 г. система бюджетного финансирования здравоохранения была дополнена обязательным медицинским страхованием (ОМС) (Twigg 1998). Первым положительным результатом данной реформы стало расширение источников государственного финансирования здравоохранения, что, однако, не смогло предотвратить снижение объемов доступных средств в 90-е гг., вызванное экономическим кризисом и сокращением государственных расходов в период перехода от командной экономики к рыночной (Shishkin 1999). Значительная доля затрат на здравоохранение легла на плечи населения.

Начиная с 2000 г. объемы государственного финансирования здравоохранения существенно увеличились. Тем не менее сегодняшняя система финансирования имеет ряд недостатков в обеспечении доступности здра-

---

* В данной главе использованы результаты исследовательского проекта, выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ВШЭ).



1263(см. огл. на стр.9)

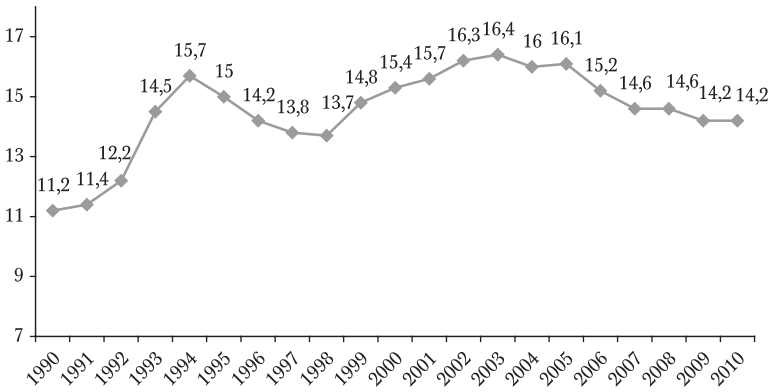



РИС. 31.1 Показатели смертности на 1000 человек населения в Российской Федерации в 1990–2010 годах

Источник: Росстат (1997, 2001, 2005, 2009, 2011а).

воохранения для большинства граждан, защиты от финансовых рисков, связанных с лечением, и эффективности использования имеющихся ресурсов.

За последние пятнадцать лет необходимость проведения широкомасштабной реформы российской системы здравоохранения неоднократно декларировалась в правительственных документах. Однако реальные изменения по сравнению с декларировавшимися намерениями были чрезвычайно скромными. Лишь в 2010 г. был принят новый закон об обязательном медицинском страховании, благодаря которому удалось радикально изменить организацию финансирования здравоохранения.

Основная задача настоящей главы состоит в том, чтобы представить общую характеристику изменений в российском здравоохранении за два последних десятилетия с особым вниманием к изменениям в системе его финансирования. Настоящая глава дополняет уже имеющиеся публикации на эту тему за счет последовательного анализа реформ российского здравоохранения за последние два десятилетия, включая институциональные изменения 2011 г.*

Настоящая глава построена следующим образом. Сначала описываются изменения в состоянии здоровья российского населения. Далее рассматривается динамика государственных и частных расходов на здравоохра-



1264(см. огл. на стр.9)

нение и описываются основные реформы переходного периода: внедрение ОМС (1993 г.), реформа лекарственного обеспечения льготных категорий граждан (2005 г.) и Приоритетный национальный проект «Здоровье» (2006 г.). Затем анализируются результаты реформ системы здравоохранения. Далее рассматривается новая волна реформ, начавшаяся в 2011 г. с модернизации системы обязательного медицинского страхования, и препятствия на пути дельнейшего реформирования сферы здравоохранения. В заключительном разделе предлагаются приоритетные направления модернизации здравоохранения.

## Состояние здоровья российского населения

Масштабные проблемы, связанные с ухудшением общего состояния здоровья населения, с которыми столкнулась Россия с начала 90-х гг., хорошо известны: очень высокая смертность, особенно среди населения трудового возраста, и возросшая заболеваемость (Shkolnikov, McKee, and Leon 2001). Смертность выросла с 11,2 на 1000 человек в 1990 г. до 16,4 в 2004 г. Однако к 2010 г. демографические показатели улучшились, а смертность снизилась до 14,2 (рис. 31.1).

Кроме того, за последние годы наметились позитивные изменения в динамике детской и материнской смертности, а также заболеваемости туберкулезом, болезнями, передаваемыми половым путем и т.д. Снижение смертности, наблюдаемое с 2006 г., может быть частично связано с реализуемыми государством широкомасштабными программами здравоохранения, такими как Приоритетный национальный проект «Здоровье», начатый в 2006 г., и Программа дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий населения, включая инвалидов и ветеранов, стартовавшая в 2005 г., а также с ростом государственного финансирования здравоохранения. Снижение смертности от сердечно-сосудистых заболеваний с 1,30 млн в 2005 г. до 1,14 млн. в 2010 г. стало основным фактором снижения общей смертности с 2,3 млн в 2005 г. до 2,03 млн в 2010 г. Судя по всему, добиться этого удалось прежде всего благодаря увеличе-



1265(см. огл. на стр.9)

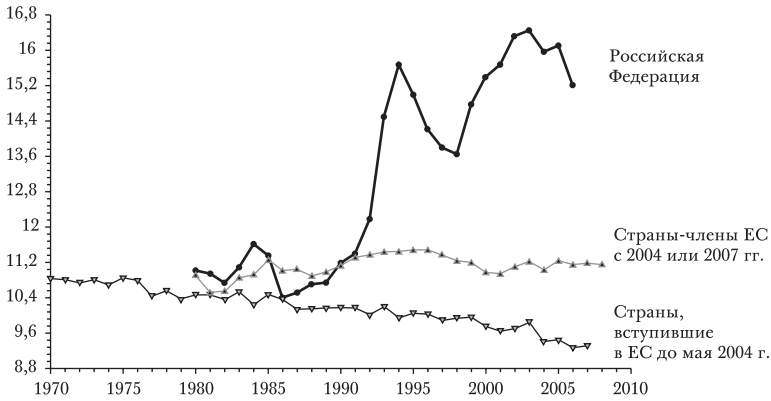



РИС. 31.2 Показатели смертности на 1000 человек населения в Российской Федерации и Европейском союзе

Источник: World Health Organization/Europe, European Health for All database, January 2010.

нию доступности лекарственных средств, в том числе — за счет финансируемых государством программ.

Что касается других видов смертности, не связанных с естественными причинами, то наибольшего успеха удалось добиться в снижении смертности от алкогольных отравлений (снижение с 40,9 тыс. в 2005 г. до 14,4 тыс. в 2010 г.), самоубийств (снижение с 46,1 тыс. до 33,3 тыс.) и насильственных смертей (снижение с 35,6 тыс. до 18,7 тыс.). Эти результаты могут быть частично объяснены ужесточением начиная с 2006 г. государственного контроля за производством алкогольной продукции. В то же время смертность от рака, второй после сердечно-сосудистых заболеваний причины смертности, увеличилась на 1,6%.

Несмотря на снижение смертности, ее показатели по-прежнему остаются в 1,5 раза выше показателей смертности в Западной Европе и в 1,3 раза выше, чем в странах Центральной и Восточной Европы (рис. 31.2). Сокращение этого разрыва потребует значительных усилий и времени.

В отличие от динамики смертности, в динамике заболеваемости положительных изменений не наблюдается. Общее число регистрируемых случаев заболеваний за последние годы постоянно увеличивается (рис. 31.3).



1266(см. огл. на стр.9)

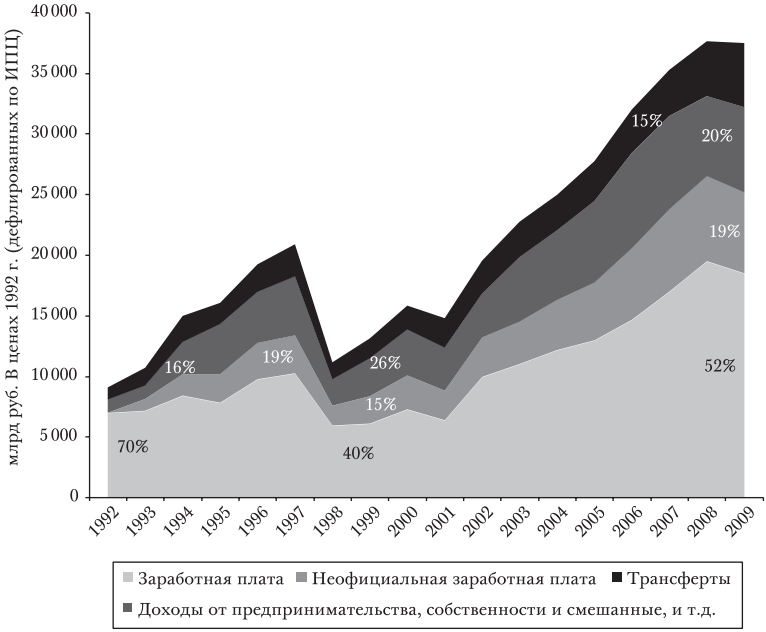



РИС. 31.3 Заболеваемость на 100 человек населения в Российской Федерации, 1990–2010 гг.

Источник: Росстат (2001, 2005, 2007, 2009); Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (2011b).

Рост числа впервые зарегистрированной заболеваемости может быть частично объяснен улучшением ситуации с оказанием первичной медицинской помощи. Однако общая заболеваемость в период 2005–2009 гг. росла быстрее числа впервые зарегистрированных заболеваний: увеличение на 9,8% и 7,8% соответственно. Данный факт позволяет говорить о реальном ухудшении состояния здоровья населения.

## Ресурсы системы здравоохранения

### Медицинские учреждения и кадры

За последнее десятилетие число медицинских учреждений и больничных коек в России значительно уменьшилось (табл. 31.1). Тем не менее число больничных коек



1267(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 31.1
Ресурсы государственной системы здравоохранения в Российской Федерации в 1985–2010 гг.

| | 1985 | 1990 | 2000 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Число больничных учреждений (тысяч) | 12,5 | 12,8 | 10,7 | 6,3 |
| Больничные койки на 1000 человек населения | 13,5 | 13,8 | 11,6 | 9,4 |
| Число клиник (тысяч) | 19,4 | 21,5 | 21,3 | 15,7 |
| Врачи (тысяч) | 620,7 | 667,3 | 680,0 | 715,8 |
| Численность врачей на 10000 человек населения | 43,2 | 45,0 | 47,2 | 50,1 |
| Медсестры и прочие медицинские работники среднего уровня (тысяч) | 1756,7 | 1844,0 | 1563,6 | 1508,7 |
| Численность медсестер на 10000 человек населения | 122,4 | 124,5 | 107,6 | 105,6 |

Источник: Росстат (1997, 2004, 2011a).

ТАБЛИЦА 31.2
Ресурсы системы здравоохранения и их использование в России и странах ЕС, 2009 г.

| | Врачей/ 10 000 человек населения | Медсестер/ 10 000 человек населения | Больничные койки/ 1000 человек населения | Выписка по результатам стационарного лечения/ 100 человек населения | Средний срок лечения в стационаре (дней), по всем больничным учреждениям | Общие расходы на здравоохранение, % ВВП |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Российская Федерация | 50,1 | 106,9 | 9,7 | 22,5 | 12,8 | 5,4 |
| Страны, вступившие в ЕС до мая 2004 г. | 34,6 | 90,6 | 5,3 | 16,9 | 8,4 | 10,5 |
| Страны — члены ЕС с 2004 или 2007 г. | 27,2 | 59,6 | 6,6 | 21,1 | 7,3 | 6,9 |

Источник: World Health Organization/Europe, European Health for All database; Росстат (2011a).



1268(см. огл. на стр.9)

в Российской Федерации остается излишне высоким в сравнении с европейскими странами (табл. 31.2). Высоки и показатели средней длительности госпитализации.

В России, по сравнению с показателями Европейского союза, слишком велика и численность врачей, и она продолжает расти при небольшом снижении численности медсестер (табл. 31.1). Увеличению численности врачей есть несколько объяснений. Во-первых, рост заболеваемости привел к увеличению спроса на услуги здравоохранения. Неэффективный механизм финансирования здравоохранения создает предпосылки к росту числа пациентов и, соответственно, содействует росту численности врачей. Еще одна важная причина заключается в низком качестве первичной медицинской помощи, оказываемой участковыми терапевтами и педиатрами. Их функции уже по сравнению с функциями врачей общей практики, оказывающими первичную медицинскую помощь в странах Запада, где врачи общей практики выполняют ряд функций врачей-специалистов и способны лечить 80% пациентов самостоятельно, не направляя их к врачам-специалистам. Более низкая квалификация врачей первичного звена в России ведет к чрезмерному спросу на посещение врачей-специалистов и стационарное лечение. Переход к модели первичной медицинской помощи на основе врачей общей практики был объявлен приоритетом государственной политики в здравоохранении. Однако на настоящий момент значительного успеха по внедрению данной модели добиться не удалось. Численность врачей общей практики составила в 2008 г. лишь 8,7 тыс. человек из 74,6 тыс. врачей первичного звена (Росстат 2009; Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации 2011а).

До перехода к рыночной экономике частная врачебная практика в Российской Федерации была незаконной. Либерализация экономики создала возможности для развития частного сектора в системе здравоохранения. Приватизация государственных медицинских учреждений была запрещена[1], однако было создано мно-

1. За исключением медицинских учреждений, принадлежащих приватизированным предприятиям.



1269(см. огл. на стр.9)

жество частных медицинских организаций, особенно амбулаторных клиник (Росстат, 2011а). В 2010 г. насчитывалось 2753 частных амбулаторных клиник (17,5% от общего числа амбулаторных учреждений) и только 115 частных клинических больниц (1,8% от общего числа). Частный сектор способен привлекать наиболее квалифицированных специалистов. В 2010 г. уровень заработной платы в частных учреждениях здравоохранения и социальной защиты превышал уровень заработной платы в аналогичных муниципальных учреждениях на 43% (Росстат 2011б). Это способствует созданию напряженности среди медицинских работников и приводит к уходу лучших специалистов в частный сектор. Тем не менее доля частного сектора в сфере здравоохранения остается сравнительно небольшой. Согласно данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) доля пациентов, выбравших для обращения за медицинской помощью частные клиники, составила в 2009 г. 6,3% в случае амбулаторного лечения и 0,6% — стационарного. В числе клиентов частных медицинских организаций представлены все группы населения по уровню доходов, с преобладанием представителей наиболее обеспеченной прослойки населения (47% от общего числа пациентов). Основными препятствиями на пути инвестирования в частный сектор здравоохранения и его более динамичного развития являются административные препоны и недостаток платежеспособного спроса.

## Расходы на здравоохранение

### *Государственные расходы на здравоохранение*

Государственное финансирование сферы здравоохранения, включая бюджетные средства и взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения, в 90-е гг. снизилось на треть в реальном выражении и вновь вышло на дореформенный уровень лишь в 2006 г. (рис. 31.4). В последние годы российское правительство осознало важность решения проблем, связанных со здоровьем населения, и необходимость модернизировать систему здравоохранения в целях со-



1270(см. огл. на стр.9)

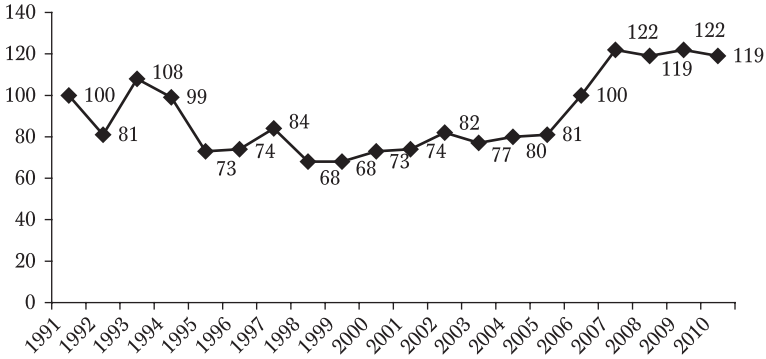



РИС. 31.4 Динамика реальных расходов государства на здравоохранение (1991 г. = 100%)

* Бюджетные расходы на здравоохранение и взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения; до 2002 г. — расходы на здравоохранение, физическую культуру и спорт; начиная с 2002 г.. — ртолько на здравоохранение.

Источник: Расчеты автора на основе данных Росстата и Федерального фонда обязательного медицинского страхования с учетом индексов-дефляторов ВВП.

действия социальному и экономическому развитию страны. В период с 2005 по 2007 г. общий объем финансирования системы здравоохранения возрос в реальном выражении на 50%, оставаясь в последующие годы (2008–2010 гг.) примерно на том же уровне. Здравоохранение выдвинулось в число приоритетов федерального бюджета: федеральное финансирование этой сферы выросло в 2005–2010 гг. в реальном выражении в 3,5 раза. Даже в 2008 и 2009 г., когда с поправкой на инфляцию расходы региональных бюджетов снизились по причине экономического кризиса на 8% по отношению к уровню 2007 г., федеральные расходы выросли в реальном выражении на 20%. Доля федерального бюджета в общих расходах на здравоохранение в период 2005–2010 гг. более чем удвоилась, достигнув 30% в 2010 г. против 12% в 2005 г. (рис. 31.5).

Несмотря на значительное увеличение государственного финансирования здравоохранения в последние годы, его уровень значительно ниже, чем в странах Европейского союза (рис. 31.6 и 31.7) и недостаточен, чтобы обеспечить широкие гарантии услуг здравоохранения, существующие в Российской Федерации.



1271(см. огл. на стр.9)

РИС. 31.5 Структура государственного финансирования здравоохранения, 1992–2010 гг.

Источник: Расчеты автора на основе данных Росстата.

*Частные расходы на медицинскую помощь*

На протяжении переходного периода нехватка государственных средств частично компенсировалась повышением частных расходов на медицинскую помощь. Согласно официальным статистическим данным доля частных расходов в общем объеме финансирования здравоохранения выросла в период 1994–2004 гг. более чем в три раза., с 11% до 37% (рис. 31.8). Расходы домохозяйств на лекарственные средства и медицинские услуги стабильно увеличивались в 2000-х гг., несмотря на рост государственного финансирования здравоохранения (рис. 31.9). Даже во время кризиса 2008–2009 гг. объемы платных медицинских услуг в реальном выражении не уменьшились, а расходы на лекарственные средства продолжили расти. Это отличает ситуацию 2009 г. от кризиса 1998 г., когда и государственное финансирование и расходы домохозяйств на лекарственные средства и медицинские услуги уменьшились. Частные расходы на здравоохранение (без учета неофициальной оплаты услуг, о которой будет сказано ниже) составили в 2010 г. 1,8% ВВП.



1272(см. огл. на стр.9)

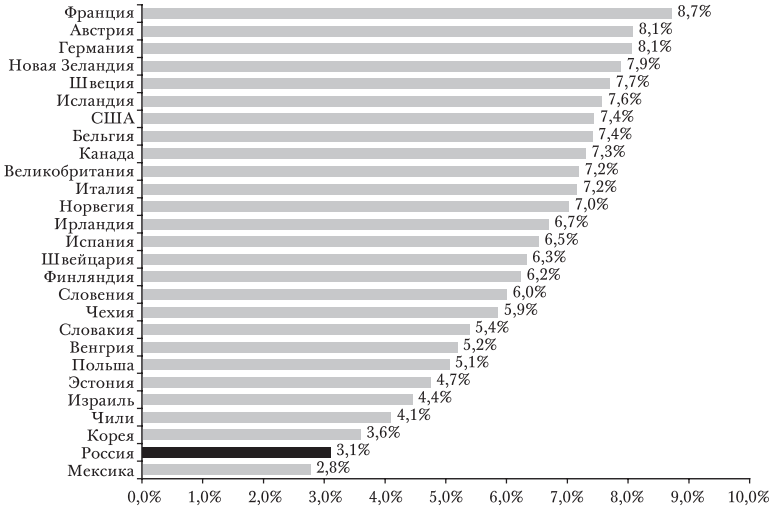



РИС. 31.6 Государственные расходы на здравоохранение в России и странах ОЭСР (2008 г.), % ВВП

Источник: OECD Health Data 2010; World Health Organization/Europe, European Health for All database.

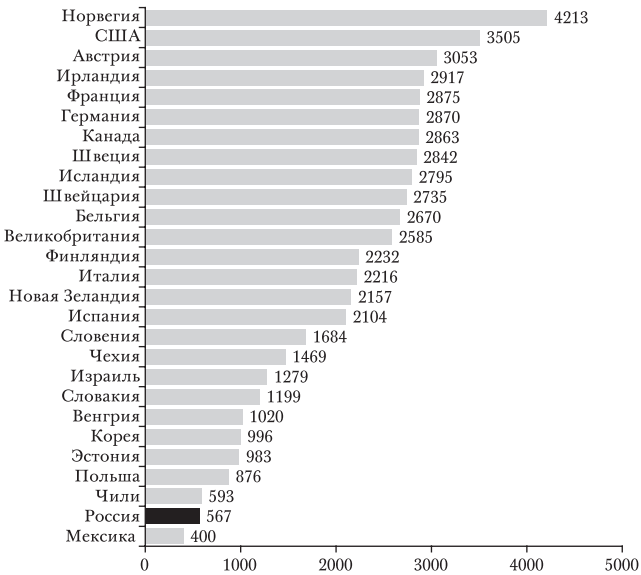



РИС. 31.7 Государственные расходы на здравоохранение в России и странах ОЭСР (2008 г.) по паритету покупательной способности в долларах США на душу населения

Источник: OECD Health Data 2010; World Health Organization/Europe, European Health for All database.



1273(см. огл. на стр.9)

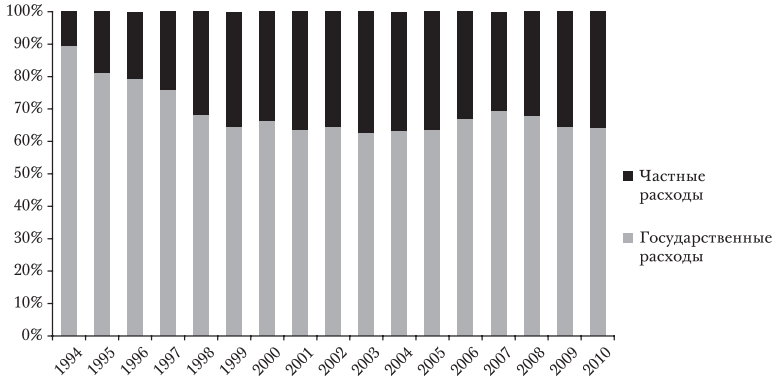



РИС. 31.8 Доля (в %) государственных и частных расходов на медицинские услуги в России в 1994–2009 гг.

РИС. 31.9. Частные расходы на лекарственные средства и медицинские услуги в 1994–2009 гг. (в ценах 1994 г.)

Источник: Расчеты автора на основе данных Росстата.

*Добровольное медицинское страхование и прямая оплата медицинских услуг*

Взносы на добровольное медицинское страхование (0,2% ВВП в 2010 г.) по сравнению с совокупными частными расходами на здравоохранение (1,8% ВВП) невелики. Добровольным медицинским страхованием пользуется лишь небольшая доля населения России (рис. 30.10).



1274(см. огл. на стр.9)

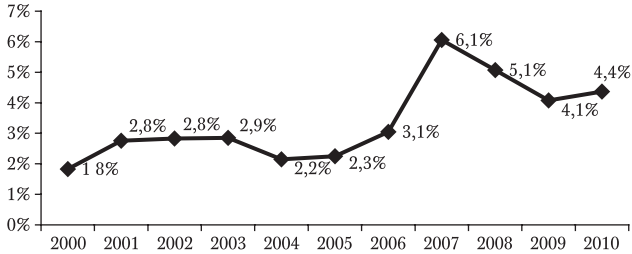



РИС. 31.10 Доля граждан старше 13 лет, участвующих в программах добровольного медицинского страхования в 2000–2010 гг. (в %)

Источник: Расчеты Е. Селезневой на основе данных РМЭЗ.

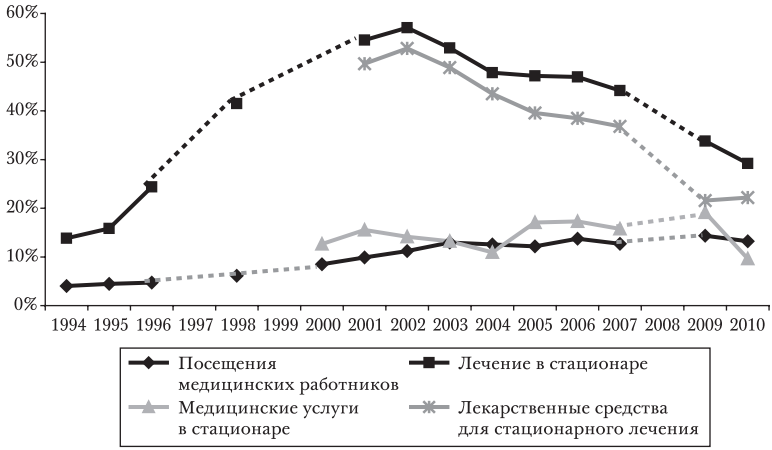



РИС. 31.11 Доля пациентов, оплачивающих медицинские услуги, в общем числе пациентов в 1994–2010 гг. (в %)

Источник: Расчеты Е. Селезневой на основе данных РМЭЗ.

Вместо этого граждане предпочитают оплачивать медицинские услуги, когда это требуется, напрямую.

В 90-е гг. бесплатные медицинские услуги зачастую дополнялись, а то и вовсе подменялись, платными. Согласно данным РМЭЗ доля пациентов, оплачивающих амбулаторные медицинские услуги, выросло между 1994 и 2010 гг. в 3,3 раза (рис. 31.11). Доля пациентов больниц, плативших за лечение, выросла за 1994–2002 гг. в четыре раза, однако далее было зафиксировано ее снижение с 57% в 2002 г. до 29% в 2010 г. Это стало, судя по все-



1275(см. огл. на стр.9)

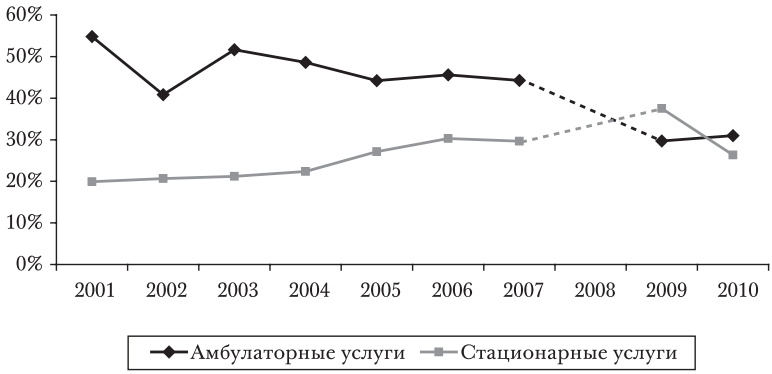



РИС. 31.12 Доля пациентов, плативших неформально, в общем числе плативших за медицинские услуги, в %

Источник: Расчеты Е. Селезневой на основе данных РМЭЗ.

му, следствием увеличения государственного финансирования здравоохранения, что снизило необходимость со стороны пациентов оплачивать лекарственные средства для стационарного лечения. Доля пациентов, оплачивающих лекарственные средства во время госпитализации, снизилась с 53% в 2002 г. до 22% в 2010 г., а доля пациентов, оплачивающих медицинские услуги в стационарах, увеличилась с 13% в 2001 г. до 19% в 2009 г. В 2010 г. этот показатель уменьшился до 10%, однако такое изменение может быть связано с использованием в опросе 2010 г. отличной от предыдущих опросов выборки и небольшого числа респондентов, плативших за стационарное лечение.

В дополнение к общей тенденции увеличения доли пациентов больниц, оплачивающих свое лечение, наблюдается рост случаев неофициальной («в руки») оплаты больничных услуг. В 2001 г. 19,9% респондентов, плативших за стационарное лечение, отметили, что данные услуги оплачивались ими неофициально; в 2009 г. доля данных респондентов выросла до 37,5% (рис. 31.12). Таким образом, прямая оплата медицинских услуг в стационарах перемещается в область неформальных отношений. Оплата же амбулаторных услуг, наоборот, сдвинулась в сторону официальных. В 2001 г. 54,8% респондентов, оплачивающих амбулаторные услуги, ука-



1276(см. огл. на стр.9)

зали, что оплата взималась неофициально, в то время как в 2009 г. их число снизилось до 29,7%.

Доля пациентов, неофициально оплачивающих медицинские услуги, варьируется по регионам. Меньшее число случаев неофициальной оплаты услуг приходится на регионы с более высокими подушевыми расходами на здравоохранение и более высоким общим уровнем экономического развития (Sabirianova Peter and Zelenska 2010).

Судя по всему неофициальная оплата лечения стала допустимым явлением в глазах медицинских работников (Чернец, Чирикова и Шишкин 2008). Согласно опросу 1530 работников сферы здравоохранения, проведенному в конце 2009 г. в трех российских регионах «Левада-Центром» по заказу ГУ-ВШЭ, значительное большинство респондентов (70%) считают, что принимать предлагаемые пациентами деньги не предосудительно (Высшая школа экономики 2010).

Расширение практики платных медицинских услуг не сопровождается одновременным увеличением численности граждан, которые вынуждены отказываться от лечения, вследствие недостатка у них денежных средств (рис. 31.13). Эти данные позволяют говорить о том, что платные медицинские услуги стали инструментом обеспечения качественных и своевременных услуг. Неофициальная же оплата услуг представляет собой механизм восстановления равновесия между предложением и спросом на рынке медицинских услуг в условиях неадекватного и неэффективного финансирования бесплатного здравоохранения и низкой заработной платы медицинских работников. Для врачей неофициальная оплата является более сильным стимулом для инвестирования в свой личный человеческий капитал, чем официальное вознаграждение их труда.

Однако неофициальная оплата снижает доступность медицинских услуг для некоторых групп населения и подрывает общую финансовую устойчивость системы здравоохранения (Gordeev, Pavlova, and Groota 2010). Кроме того, неофициальная оплата снижает качество лечения для пациентов, не оплачивающих неформально услуги врачей и медсестер. Наконец, неформальная оплата не является доходом медицинских учреждений



1277(см. огл. на стр.9)

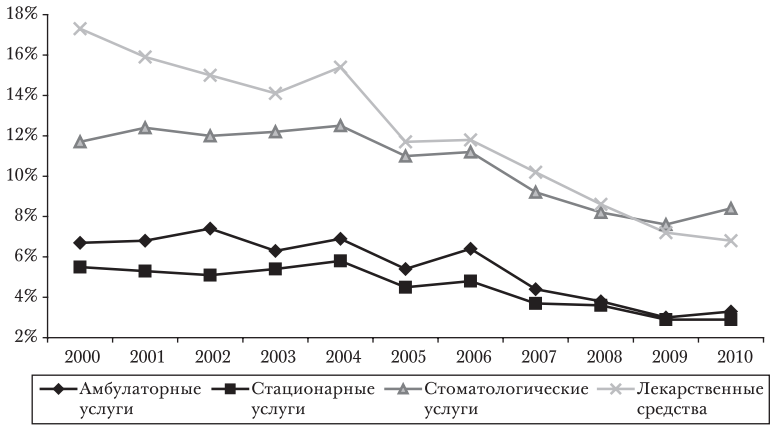



РИС. 31.13 Доля домохозяйств, члены которых отказались за последние 12 месяцев от необходимых медицинских услуг или лекарственных средств из-за отсутствия требующихся денежных средств, в %

Источник: Расчеты Е. Селезневой на основе данных РМЭЗ.

и, соответственно, не может быть использована для новых инвестиций в медицинское оборудование и т.п. (Sabirianova Peter and Zelenska 2010).

## Институциональные реформы системы здравоохранения в переходный период

### Введение ОМС

В начале 90-х гг. главной задачей реформирования здравоохранения было создание новой системы его финансирования и привлечение новых источников финансовых средств (Rowland and Telyukov 1994; Chernichovsky, Barnum, and Potapchik 1996). Для этих целей в 1993 г. была введена система ОМС (ее структура представлена на рис. 31.14). Застрахованными по ОМС являются все граждане Российской Федерации. Для работающих граждан взносы на ОМС платятся работодателями. Работодатель заключает со страховой компанией, участвующей в ОМС, договор на страхование своих работников. Страхование неработающего населения производится



1278(см. огл. на стр.9)

РИС. 31.14 Система обязательного медицинского страхования в Российской Федерации в 1993 г.

региональными властями, которые также заключают договора со страховыми компаниями (до 2005 г. вместо региональных властей страхователями могли выступать местные власти). Базовая программа ОМС включает основную часть амбулаторных и стационарных медицинских услуг. Для сбора взносов ОМС в каждом регионе созданы территориальные фонды ОМС, являющиеся государственными учреждениями, подчиненными региональным властям. Кроме того, существует Федеральный фонд ОМС, главная задача которого заключается в сглаживании различий в финансовых условиях региональных фондов ОМС.



1279(см. огл. на стр.9)

Российская система ОМС изначально задумывалась как система с конкуренцией страховщиков, частных и государственных. Поначалу в ряде регионов частные страховые медицинские организации отсутствовали, причиной чему были чинимые региональными властями препятствия. В подобных случаях в роли страховщиков выступали территориальные фонды ОМС. Наибольшее число частных страховых медицинских организаций было достигнуто в 1996 г. (538 компаний), однако далее их число снижалось вследствие укрупнения компаний (рис. 31.15).

Поначалу планировалось, что бюджетное финансирование медицинских учреждений, оказывающих услуги в рамках базовой программы ОМС, будет полностью заменено выплатами из фондов ОМС. Однако в действительности реализация ОМС плохо контролировалась федеральными властями и находилась в сильной зависимости от действий региональных властей. На деле реформа оказалась децентрализована. Региональные и местные власти сохранили бюджетное финансирование медицинских организаций помимо финансирования из территориальных фондов ОМС. В каждом регионе возникло свое собственное сочетание старого (на основе бюджетного финансирования) и нового (на основе страхования) финансовых механизмов.

Внедрение ОМС преследовало собою цель привлечь средства в систему здравоохранения и помочь рационализировать ее структуру. Эта реформа в определенных отношениях оказалась успешной. Создана новая система финансирования, и страховые средства перечисляются больницам и поликлиникам за оказание услуг прикрепленным или госпитализированным гражданам. Однако данная система не заменила собой бюджетное финансирование здравоохранения, а дополнила его. Вплоть до 2010 г. объемы средств, аккумулируемые в системе ОМС, не превышали 40% от общего размера государственных расходов на здравоохранение (рис. 31.16).

В 2005 г. произошло смещение распределения средств ОМС в пользу федерального уровня. До этого момента 3,4% из 3,6% ставки социального налога с заработной платы направлялись в региональные фонды ОМС, а остающиеся 0,2% — в Федеральный фонд ОМС. В 2005 г.



1280(см. огл. на стр.9)

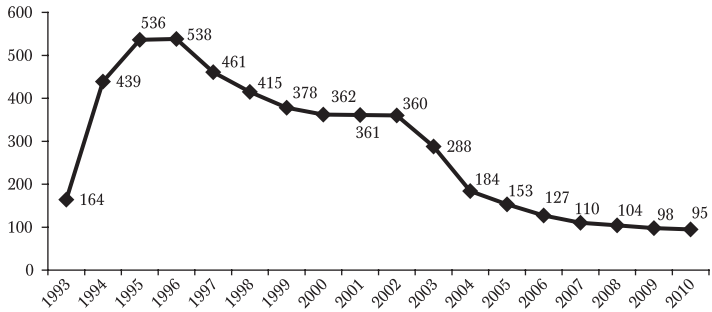



РИС. 31.15 Число страховых организаций в системе ОМС

Источник: Данные Федерального фонда ОМС.

РИС. 31.16 Доля средств в бюджетной системе финансирования здравоохранения и системе ОМС России (как % от общего размера государственного финансирования)

Источник: Расчеты на основе данных Росстата за 1991–2008 гг., Федерального фонда обязательного медицинского страхования (за 2009 и 2010 г.) и Министерства финансов (прогноз на 2015 г.).

налог был снижен до 2,8%, из которых теперь только 2% направлялись в региональные фонды, а остальное перечислялось в Федеральный фонд. В 2006 г. размер налоговых отчислений на ОМС был повышен до 3,1%, при этом на федеральные отчисления пришлось 1,1%. Несмотря на рост федеральных отчислений, федеральные средства по-прежнему были недостаточны для выравнивания размеров финансового обеспечения медицинской помощи для застрахованных граждан в различных регионах.

Смешанная бюджетно-страховая система финансирования здравоохранения, сформированная после внедрения ОМС, постоянно подвергалась серьезной критике.



1281(см. огл. на стр.9)

Начиная с 1996 г. в правительственных программах регулярно заявлялось о необходимости реформы системы финансирования здравоохранения. В эти годы в ряде регионов было реализовано несколько экспериментальных моделей финансирования здравоохранения, в основном по инициативе самих регионов (Самарская, Тюменская, Калининградская области, Пермский край и т.д.). На федеральном же уровне реформы начались лишь в 2003 г. по инициативе Пенсионного фонда, который в 2003–2005 гг. внедрил экспериментальную схему софинансирования медицинской помощи по ОМС для пенсионеров. За это время число охваченных данной схемой регионов выросло с тринадцати до тридцати шести.

Федеральное правительство побуждало регионы увеличить размеры взносов на ОМС неработающего населения и, соответственно, увеличить долю государственных средств, сконцентрированных в региональных системах ОМС. На региональные власти оказывалось также давление с целью устранить препятствия для участия в ОМС частных страховых медицинских организаций. В 2004 г. территориальные фонды ОМС и их филиалы являлись единственными страховыми организациями в 21 регионе из 89. К концу 2005 г. это число снизилось до восьми.

## Реформа лекарственного обеспечения льготных категорий граждан

Начиная с 2004 г. государственная политика в сфере здравоохранения стала более активной (Shishkin and Vlassov 2009). В 2005–2006 гг. были начаты две амбициозные программы: Государственная программа дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий граждан (ветеранов, инвалидов, лиц, получивших повышенные доли радиации и т.д.) и Приоритетный национальный проект «Здоровье». Главным достижением указанного периода стало повышенное внимание властей к проблемам здравоохранения и значительное увеличение государственных расходов на него.

Перед Государственной программой дополнительного лекарственного обеспечения (2005 г.) была поставлена цель коренным образом изменить систему лекарственного обеспечения льготных категорий граждан



1282(см. огл. на стр.9)

и существенно расширить перечень и увеличить доступность лекарственных средств, которыми данные категории граждан обеспечиваются на бесплатной основе. До этого момента лекарственное обеспечение льготных категорий граждан осуществлялось региональными властями. Реализация новой программы перешла в ведение федеральных властей. В 2005 г. объемы федеральных средств, выделяемых на покрытие стоимости лекарственных средств, предназначенных для льготных категорий граждан, в номинальном исчислении превысили аналогичные расходы федеральных и региональных бюджетов за 2004 г. в шесть раз.

Однако уже на стадии разработки программы в ее дизайн были заложены серьезные изъяны. Льготники были поставлены перед выбором: либо получать лекарственные средства в рамках программы, либо получать денежную компенсацию. Это привело к неблагоприятному отбору: в программе остались в основном те, кто больше всего нуждался в лекарственных средствах. Фактором, способствующим массовому выходу из программы, стали также трудности, связанные с получением выписываемых лекарственных средств. В результате в 2008 г. число участников программы составило лишь 5,5 млн человек, или 33% льготников.

Еще один недочет программы связан с отсутствием регулирования количества выписываемых лекарственных средств и слабым регулированием цен на них. Из-за этого финансовый крах системы был лишь вопросом времени. К 2006 г. счета, представленные дистрибьюторами к оплате за выданные льготникам лекарственные средства, превысили изначально запланированный бюджет в 2,2 раза, а к 2007 г. — на 60%, несмотря на принятие в том году дополнительных мер регулирования.

Опыт реализации программы продемонстрировал, что исключение из полноценного участия в ней региональных властей и ее осуществление исключительно федеральными властями было ошибкой. Начиная с 2008 г. реализация программы была децентрализована. Из первоначальной программы была выделена так называемой схема «семи болезней», призванная бесплатно обеспечить особо дорогими лекарствами всех соответствующих пациентов. Федеральное правительство выделило регио-



1283(см. огл. на стр.9)

нам целевые субсидии, а также ограничило перечень лекарств с компенсируемой стоимостью и ввело потолок цен на них. Это решило для программы проблему сдерживания расходов, однако доступность лекарственных средств для участников программы стала перманентной проблемной зоной.

## Приоритетный национальный проект «Здоровье»

В 2004 г. был разработан новый план широкомасштабной реформы системы финансирования здравоохранения, однако в начале 2005 г. намечавшаяся реформа была отложена. Федеральные власти желали избежать социального напряжения, возросшего вследствие реализации другой социальной реформы — монетизации льгот на проезд в общественном транспорте и др., и решили воздержаться от любых действий, чреватых даже минимальной возможностью вызвать социальное напряжение среди населения или отдельных профессиональных групп.

Вместе с тем правительство осознавало основные вызовы, стоящие перед российской системой здравоохранения, и необходимость конкретных действовать в ответ на них. В сентябре 2005 г. президентом РФ Владимиром Путиным были определены цели Приоритетного национального проекта «Здоровье». Изначально проект задумывался как двухлетний, но впоследствии был продлен до 2012 г. Первоначально проект включал инвестиции в первичное медицинское обслуживание и высокотехнологическую медицинскую помощь, повышение оплаты труда участковым врачам и медицинским сестрам, работникам скорой помощи и др. Позже в рамках проекта были созданы подпрограммы лечения сердечно-сосудистых заболеваний (с 2008 г.) и онкологических заболеваний (с 2009 г.), медицинской помощи жертвам ДТП (с 2008 г.) и ряд других. В 2006 г. были введены «родовые сертификаты», призванные улучшить ситуацию с финансированием медицинского обслуживания беременных и повысить конкуренцию среди родильных домов. Финансирование Национального проекта привело к повышению на 10% размеров государственного финансирования здравоохранения.



1284(см. огл. на стр.9)

Несмотря на экономический кризис и последующее снижение бюджетных доходов, расходы государства на Национальный проект в 2008–2009 гг. выросли. Предпринятые в рамках проекта действия улучшили материальное и техническое оснащение первичного звена медицинской помощи и способствовали повышению доступности диагностических медицинских услуг, амбулаторной помощи, высокотехнологичной медицинской помощи и многих прочих услуг. Однако рост расходов на систему здравоохранение не привел к повышению эффективности ее функционирования (Besstremyannaya 2009).

В 2007–2008 гг. в девятнадцати российских регионах был реализован федеральный пилотный проект в рамках Приоритетного национального проекта «Здоровье». Регионам предлагалось выработать и проверить новые механизмы финансирования здравоохранения. В соответствии с предложениями самих регионов в рамках эксперимента были опробованы возможности осуществления одноканального государственного финансирования медицинских учреждений через систему ОМС, введения новых методов оплаты амбулаторной помощи в ОМС и новой системы оплаты труда работников медицинских учреждений.

## Результаты финансовых реформ сферы здравоохранения

### Фрагментация финансирования сферы здравоохранения

Россия унаследовала от СССР фрагментарную систему финансирования сферы здравоохранения (Davis 2010). Государственное финансирование осуществлялось на разных уровнях государственного управления: федеральном, региональном и местном. Денежные средства выделялись на поддержку соответствующих групп медицинских учреждений, принадлежащих различным уровням системы здравоохранения. В целях реализации федеральных программ федеральным правительством выделялись средства из федерального бюджета феде-



1285(см. огл. на стр.9)

ральным медицинским учреждениям, а также прочим государственным медицинским учреждениям.

Финансирование региональных медицинских учреждений осуществлялось региональными властями, а местных — местными. Подобная фрагментация была устранена с введением системы ОМС, в рамках которой в каждом регионе был создан единый фонд. Вместе с тем в результате реформы возник новый тип фрагментации: между системой бюджетного финансирования здравоохранения и системой ОМС. Большинство медицинских учреждений финансируются одновременно из средств фондов ОМС и бюджетов различных уровней государственного управления. Региональные власти платят в территориальные фонды ОМС страховые взносы за неработающих граждан, однако размеры этих взносов недостаточны для покрытия затрат на медицинскую помощь, оказываемую застрахованным лицам. Поэтому средства ОМС компенсируют медицинским организациям лишь часть видов затрат: на заработную плату с начислениями, на лекарственные препараты, мягкий инвентарь и питание пациентов в стационарах.

Финансирование из региональных и местных бюджетов покрывает постоянные расходы региональных и муниципальных медицинских учреждений соответственно, а также затраты на лечение туберкулеза, болезней, передаваемых половым путем, психических заболеваний, услуг скорой помощи и высокотехнологичной медицинской помощи. Подобная фрагментация государственного финансирования сферы здравоохранения мешает эффективному использованию государственных средств, направляемых на здравоохранение.

## Региональное неравенство в государственном финансировании сферы здравоохранения

Децентрализация государственного финансирования здравоохранения привела к значительным региональным различиям в уровне финансирования и соответственно доступности медицинской помощи. Разница размеров государственного финансирования здравоохранения в расчете на душу населения в богатых и бедных регионах России составляет четыре-пять раз. Эта диф-



1286(см. огл. на стр.9)

ференциация усиливается экономическим развитием страны, обусловливающим высокую региональную дифференциацию государственных доходов. Таким образом, неравенство в подушевых расходах региональных бюджетов на здравоохранение, измеряемое коэффициентом Джини, увеличилось с 0,195 в 1996 г. до 0,252 в 2009 г. Согласно данным Федерального казначейства и Министерства финансов Российской Федерации, регионами с самым высоким и самым низким показателями в 2009 г. стали Московская область и Чукотский автономный округ с 14004 и 2082. руб. расходов на душу населения соответственно (с поправкой на коэффициенты удорожания стоимости государственных услуг).

## Провал в создании конкурентной модели обязательного медицинского страхования

Введенная в 1993 г. в действие модель ОМС предусматривала включение частных страховых медицинских компаний в число страховщиков по ОМС. Предполагалось, что частные страховщики будут конкурировать друг с другом за возможность застраховать граждан. Однако результат участия в ОМС большого количества страховых медицинских организаций не всегда был в пользу застрахованных. Предмет конкуренции между страховщиками был чрезвычайно ограничен (Шейман 2007). К примеру, страховщикам было запрещено собирать взносы с застрахованных, предлагать им дополнительные услуги, согласовывать с медицинскими организациями цены за оказываемые медицинские услуги. Никаких попыток создать систему разделения финансовых рисков между страховщиками и фондами ОМС не предпринималось. Как результат, страховщики были больше заинтересованы в увеличении общих объемов получаемых от фондов ОМС средств, чем в эффективном их использовании. Частные страховые организации выполняют роль посредников между фондами ОМС и медицинскими учреждениями, не содействуя при этом повышению эффективности финансовой системы здравоохранения.

В целом результаты функционирования системы ОМС в том, что касается ее влияния на систему оказания медицинской помощи оказались неудовлетвори-



1287(см. огл. на стр.9)

тельными. ОМС не создало достаточно сильных стимулов, которые побуждали бы страховые и медицинские организации улучшать качество медицинской помощи и повышать эффективность системы финансирования здравоохранения.

## Структурные диспропорции системы здравоохранения

Российской системе здравоохранения присущи серьезные структурные диспропорции. Доля затрат на амбулаторную помощь в государственных расходах на здравоохранение в Российской Федерации слишком мала (около 30%), а доля расходов на стационарное лечение слишком велика (около 60%) по сравнению с показателями большинства стран ЕС, где наблюдается противоположное соотношение указанных долей (World Bank 2008). Несмотря на то что количество больничных койко-дней на 1000 человек населения уменьшается, данный показатель по-прежнему в два-три раза превышает показатели в странах Запада. Российская система здравоохранения все еще воспроизводит старую советскую модель, которая в чрезмерной степени полагалась на узкоспециализированное лечение и госпитализацию (Tompson 2006). Между тем треть госпитализированных пациентов вполне могли бы быть пролечены амбулаторно (Вишневский и др. 2006). Прогресс, достигнутый в реструктуризации системы медицинских услуг, крайне незначителен, и реформы финансовой составляющей сферы здравоохранения не смогли положительным образом повлиять на него.

## Новая волна реформ

Модернизация государственной системы здравоохранения была объявлена одним из главных приоритетов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, принятой правительством в конце 2008 г. (Правительство Российской Федерации 2008). Концепция содержит четкие целевые установки для политики в сфере здравоохранения в том,



1288(см. огл. на стр.9)

что касается состояния здоровья населения (повышение средней продолжительности жизни с 67,5 лет в 2007 г. до 75 лет в 2020 г., снижение заболеваемости сердечно-сосудистыми заболеваниями на 40% и т.д.) и финансирования сферы (повышение государственных расходов на здравоохранение с 3,4% ВВП в 2007 г. до 5,2–5,5% в 2020 г.). В Концепции также заявлены основные приоритеты развития системы здравоохранения: конкретизация государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, модернизация системы ОМС, развитие первичной медицинской помощи, включая увеличение числа врачей общей практики в сельской местности, оптимизация стационарного лечения и т.д. Вследствие экономического кризиса 2008–2009 гг. начало реформ было перенесено, но с началом экономического роста правительство подтвердило курс на модернизацию системы здравоохранения в качестве приоритетного.

Концепция предлагает конкретизировать гарантии бесплатной медицинской помощи посредством определения видов медицинских услуг, лекарственных средств и технологий, которые должны использоваться при лечении отдельных заболеваний. Конкретизация гарантий предусматривает разработку и утверждение соответствующих медико-экономических стандартов по целому ряду заболеваний. Работа по данному направлению реформ продвигалась достаточно медленно. Разработанные стандарты оказались слишком затратными и не могут быть реализованы при существующих объемах государственного финансирования здравоохранения.

Наиболее значительного прогресса за последнее время удалось добиться в реформировании системы ОМС и реализации Приоритетного национального проекта «Здоровье». Проект «Здоровье» уже был описан выше. Рассмотрим подробнее изменения, произошедшие в системе ОМС.

В 2011 г. были увеличены ставки взносов на ОМС работающих граждан с 3,1% до 5,1% от фонда оплаты труда. В конце 2010 г. был принят Федеральный закон об обязательном медицинском страховании (Федеральный закон об обязательном медицинском страховании 2010). Данным законом предусмотрена новаяый дизайн системы ОМС (рис. 31.17). Существенные изменения произошли



1289(см. огл. на стр.9)

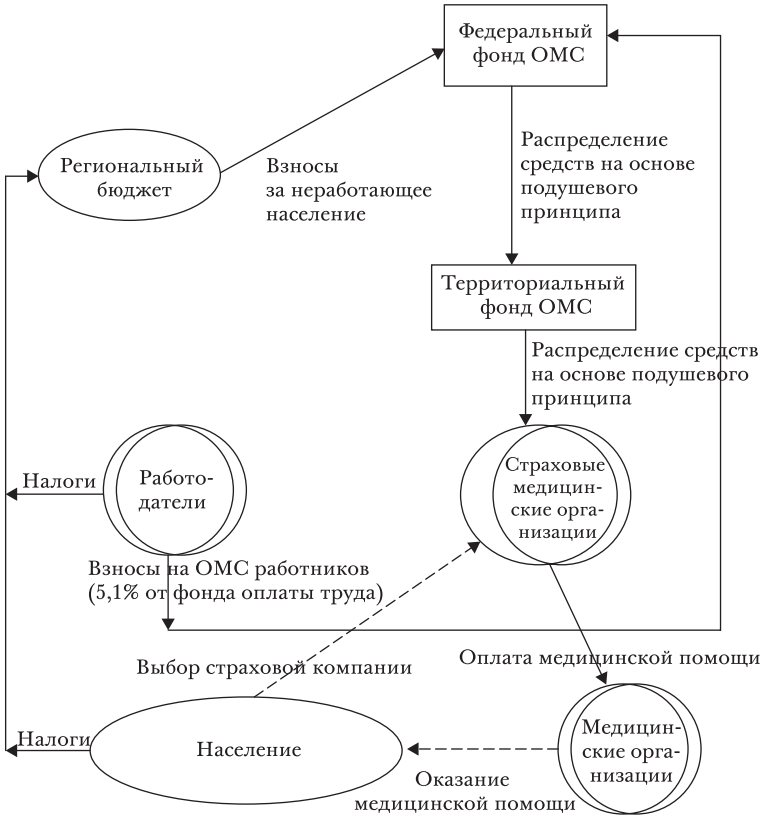



РИС. 31.17 Модель обязательного медицинского страхования в Российской Федерации, подлежащая внедрению в 2012 г.

в порядке формирования средств ОМС и оплаты медицинской помощи.

Изменения в порядке формирования средств ОМС призваны обеспечить финансовую стабильность этой системы. С этой целью размер взносов региональных органов власти на ОМС неработающего населения должен устанавливаться федеральным законом, а при неуплате взносов — налагаться штраф. Это превращает ОМС из системы, дополняющей бюджетную систему финансирования здравоохранения, в ведущую систему государственного финансирования здравоохранения (рис. 31.16).



1290(см. огл. на стр.9)

РИС. 31.18 Соотношение размеров государственного финансирования здравоохранения на федеральном и региональном уровнях (в % от общего объема государственного финансирования здравоохранения)

Источник: Расчеты на основе данных Росстата и Министерства финансов.

Законом предусматривается полная централизация взносов ОМС как для работающих, так и неработающих граждан. Доля государственных средств на здравоохранение, сконцентрированных на федеральном уровне, должна вырасти с 39% в 2010 г. до 67% в 2015 г. (рис. 31.18).

Законом устанавливается, что дополнительный доход от увеличения ставки взноса на ОМС в 2011 и 2012 гг. (примерно на 0,4% ВВП ежегодно) будет направлен не на оплату оказания медицинской помощи застрахованным лицам, а на поддержку региональных программ модернизации системы здравоохранения. В 2013 г. все взносы будут направлены в Федеральный фонд ОМС и распределены между территориальными фондами ОМС для финансирования территориальных программ ОМС на основе единого норматива расходов на душу населения. В итоге региональная дифференциация в финансировании здравоохранения должна быть значительно снижена.



1291(см. огл. на стр.9)

Рост объемов государственных средств, концентрируемых в системе ОМС, дает возможность повысить тарифы оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным медицинскими учреждениями. К пяти уже возмещаемым видам затрат (на оплату труда, налоги с заработной платы, лекарственные средства, питание и мягкий инвентарь для пациентов стационаров) добавляются новые, включая оплату коммунальных расходов и амортизацию. Таким образом, двухканальная система финансирования государственных медицинских учреждений будет заменена одноканальной системой.

Начиная с 2013 г. финансирование скорой медицинской помощи и с 2015 г. — высокотехнологичной медицинской помощи будет осуществляться не из бюджета, а средств ОМС, что сделает ОМС доминирующей в системе финансирования здравоохранения. Государственный бюджет будет по-прежнему использоваться для финансирования государственных программ здравоохранения, лечения туберкулеза, ВИЧ/СПИД и психиатрических заболеваний, инвестиций и выборочной компенсации затрат на коммунальные услуг и амортизационных расходов медицинских учреждений, которые превысили нормативы затрат в системе ОМС.

Централизация управления системой ОМС создает возможности для унификации методов оплаты медицинской помощи и широкого использования таких передовых методов, как фондодержание первичного звена[2] и оплата в зависимости от результатов оказываемых услуг. Однако по-прежнему остается неясным, как именно эти возможности будут реализованы.

Новым законом создаются определенные предпосылки для развития конкуренции как между страхов-

---

2. Фондодержание первичного звена представляет собой метод государственного финансирования здравоохранения, в рамках которого звену первичной медицинской помощи (врачу общей практики, поликлинике и т.д.) выделяется виртуальный бюджет на приобретение отдельных клинических и диагностических услуг, таких как несложные хирургические вмешательства, физиотерапия и общая эндоскопия (Langenbrunner et al., 2005). Подобная схема создает стимулы для повышения эффективности первичной медицинской помощи и сдерживания чрезмерных объемов диагностических и стационарных услуг. Данная схема нашла применение в Великобритании и Эстонии, а также в ряде российских регионов (Калининградская и Самарская области, Пермский край).



1292(см. огл. на стр.9)

щиками, так и между медицинскими организациями. Гражданам предоставляется право свободного выбора страховой компании и поликлиники для амбулаторного обслуживания. Им также предоставляется возможность выбора врача и организации для получения специализированной амбулаторной и стационарной медицинской помощи из перечня таких организаций, предложенных пациенту лечащим врачом. Предполагается, что единая политика ОМС, единое информационное пространство и право выбирать, в какую медицинскую организацию обратиться, должны будут облегчить застрахованному лицу получение медицинской помощи вне медицинских организаций по месту его жительства. Все эти изменения должны будут повысить эффективность системы здравоохранения.

Новое законодательство в сфере ОМС усиливает заинтересованность страховых медицинских компаний в контроле за качеством медицинских услуг, оказываемых пациентам, и в защите их прав. Однако никаких попыток создать систему разделения рисков между страховщиками и фондами ОМС пока не предпринимается, а страховщики по-прежнему не заинтересованы в подборе для своих клиентов лучших медицинских учреждений и повышении эффективности использования средств ОМС.

Таким образом, проведенная реформа предусматривает попытку развития конкурентной модели ОМС, но создания институтов, обеспечивающих развитие конкуренции как среди страховщиков, так и среди медицинских учреждений, пока не происходит.

Централизация управления системой ОМС, вызванная необходимостью обеспечить стабильность формирования финансовых средств и справедливость их распределения между регионами, может одновременно привести к ослаблению степени ответственности региональных и местных властей за доступность и эффективность здравоохранения. Это может способствовать сохранению структурных диспропорций и низкой эффективности системы здравоохранения. Необходимость развития эффективного сотрудничества между территориальными фондами ОМС и региональными органами здравоохранения в организации медицинской помощи,



1293(см. огл. на стр.9)

а также в планировании и реструктуризации системы здравоохранения является вызовом, стоящим перед новой системой финансирования здравоохранения.

Судя по всему, реформа не приведет к созданию единой для всех регионов модели ОМС. Регионы вправе применять различные механизмы покупки медицинской помощи в системе ОМС на основе определенного набора методов оплаты услуг медицинских учреждений, разрабатывать порядок заключения договоров на оказание медицинской помощи и т.д.

## Препятствия для дальнейших реформ в сфере здравоохранения

Правительственная стратегия избегания риска усиления социальной напряженности, вызываемой изменениями в системе социального обеспечения, выступала в последнее десятилетие в роли очевидного политического барьера на пути реформ в сфере здравоохранения. Тем не менее ряд реформ все же был реализован.

Анализ проведенных изменений в финансовой системе российского здравоохранения показывает, что для реальных преобразований в данной сфере существуют три значимых условия:

- возможность получения дополнительных государственных финансовых средств;
- создание или использование системы формирования и распределения финансовых средств, которая была бы альтернативой механизмам бюджетного финансирования;
- полный контроль за процессом реализации со стороны центральных властей.

Внедрение ОМС (1993 г.), присоединение Пенсионного фонда к финансированию медицинского обслуживания пенсионеров (2004–2006 гг.), программа лекарственного обеспечения льготных категорий граждан (начатая в 2005 г.), Приоритетный национальный проект «Здоровье» (начатый в 2006 г.) и последняя реформа ОМС (2011 г.) удовлетворяют данным условиям. Про-



1294(см. огл. на стр.9)

чие предложения, даже будучи названными в правительственных программных документах, реализованы не были.

Вышеуказанные условия проведения реформ отражают особенности российской посткоммунистической политической системы, рентоориентированные интересы чиновничества, а также недоверие центральной бюрократии к бюрократии региональной и местной. Если государственному аппарату России не удастся преобразоваться в более эффективную систему продвижения государственных интересов, перспективы последующих реформ в сфере здравоохранения останутся чрезвычайно скромными.

Выбор вариантов создания новых институтов и программ, которые отвечали бы указанным условиям проведения реформ, уже весьма невелик. Одним из таких вариантов могло бы стать распространение гарантий лекарственного обеспечения на новые категории граждан и создание специальной схемы финансирования подобных гарантий либо внутри системы ОМС, либо в дополнение к ней. Включение в перечень государственных гарантий льготного обеспечения амбулаторных больных лекарственными препаратами с тем, чтобы сосредоточиться на небольшом числе крайне важных лекарств, помогло бы обеспечить эффективность и равенство доступа к данным лекарственным препаратам (World Bank 2009). Однако выделение новых государственных средств на данную реформу (примерно 0,33% ВВП, согласно оценкам Всемирного банка: World Bank 2009) весьма проблематично, принимая во внимание низкие темпы роста российской экономики после кризиса 2008–2009 гг.

Кроме перечисленных ограничений политического и экономического характера, в системе государственного финансирования здравоохранения существуют и институциональные ловушки, возникшие в период перехода к рыночной экономике. Сохранение декларативных гарантий бесплатной медицинской помощи при одновременном оказании государственными медицинскими учреждениями платных услуг на законных или почти законных основаниях, а также широко распространенная практика неофициальных платежей медицинским



1295(см. огл. на стр.9)

работникам привели к созданию институциональных препятствий для расширения доступности медицинской помощи.

Любые попытки пересмотреть декларативные гарантии или запретить государственным медицинским учреждениям взимать с пациентов плату за дополнительные услуги потребовали бы очень больших политических и бюджетных ресурсов. Укоренившаяся практика неофициальных платежей рассматривается в качестве выгодной как для пациентов, так и для медицинских работников, поскольку легализация подобных выплат, скорее всего, привела бы к их увеличению вследствие обложения платных услуг налогами. В более общем смысле существующий статус-кво устраивает органы здравоохранения, страховые медицинские организации и поставщиков медицинской помощи гораздо больше, чем институциональные изменения, которые заставили бы их повысить эффективность своей работы. Это один из важнейших факторов, препятствующих дальнейшим реформам.

## Заключение

С начала переходного периода Россией предпринимались значительные усилия по совершенствованию системы здравоохранения, однако существенного прогресса удалось добиться лишь в ее обеспечении финансовыми и материальными ресурсами. Цели реформы здравоохранения в отношении ее финансирования были четко определены и достигнуты. В начале 90-х Россия создала систему ОМС и на протяжении двух последующих десятилетий занималась ее модернизацией. Благодаря ряду крупномасштабных государственных программ была улучшена доступность медицинского обслуживания и лекарственного обеспечения населения. Между тем цели реорганизации системы оказания медицинской помощи были сформулированы в общих чертах без четкого указания на то, какого типа систему Россия хотела бы получить в результате реформ. Соответственно, успехи в модернизации системы медицинского обслуживания оказались весьма скромными.



1296(см. огл. на стр.9)

Более того, цели проводимых реформ недостаточны для решения таких долгосрочных проблем как:

- выраженное предпочтение лечению, а не предупреждению заболеваний, недостаточная координация мер, направленных на развитие собственно здравоохранения, с популяризацией факторов немедицинского характера (здоровый образ жизни, занятия спортом и практиками оздоровления, создание более здоровой среды обитания и т.п.);
- недостаточный и резко дифференцированный доступ к качественному медицинскому обслуживанию; недостаточная защита прав пациентов; практики принуждения пациентов к платежам за формально бесплатные медицинские услуги;
- недостаток соответствующих условий и стимулов повышения эффективности использования ресурсов в системе здравоохранения;
- структурные диспропорции в системе здравоохранения, которая в чрезмерной степени полагается на стационарное лечение, в то время как первичная медицинская помощь, реабилитация и долгосрочное лечение остаются развитыми в недостаточной мере;
- недостаток координации между медицинскими организациями и врачами на различных этапах медицинского обслуживания.

Быстрое развитие медицинских и информационных технологий требует от системы здравоохранения новых решений и подходов. Новыми технологиями обеспечивается прогресс в выявлении индивидуальных факторов риска, ранней диагностики заболеваний, снижении объемов стационарного лечения благодаря менее травматичным хирургическим методам, годящимся к применению в амбулаторных условиях, и развитию методов дистанционного лечения и контроля за состоянием пациентов. Использование новых технологий будет стимулировать спрос на новые медицинские услуги и одновременно поднимет планку ожиданий со стороны населения в отношении доступности данных услуг, которые, в соответствии с ожиданиями, должны будут обеспечиваться государством. Существу-



1297(см. огл. на стр.9)

ющая организационная модель здравоохранения не соответствует выполнению вышеуказанных задач и требует модернизации.

Необходимо создание интегрированной, прозрачной и эффективной системы охраны здоровья. *Интегрированное* здравоохранение — это система, в которой обеспечивается комплексный межсекторальный подход к охране здоровья; координация деятельности организаций, оказывающих разные виды медицинской помощи; включение населения в качестве активного партнера организаций здравоохранения в предотвращение, выявление и лечение заболеваний.

*Прозрачное* здравоохранение — это система, в которой действуют ясные и реалистичные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи; легальные, понятные и справедливые условия получения медицинской помощи за плату; доступные для всего профессионального сообщества и для пациентов информационные медицинские системы, используются различные механизмы представительства пациентов при решении вопросов охраны здоровья.

*Эффективное* здравоохранение — это система, в которой ресурсы распределяются в соответствии со сравнительным вкладом ее звеньев в улучшение показателей здоровья населения и все ее субъекты заинтересованы в обеспечении наибольшего социального и медицинского эффекта на единицу затрат.

Приоритетами модернизации системы здравоохранения должны стать:

- развитие первичной медицинской помощи;
- реструктуризация систем оказания амбулаторной и стационарной медицинской помощи и улучшение распределения различных видов специализированной медицинской помощи между ее поставщиками;
- развитие кадрового потенциала медицинских организаций;
- создание сильных стимулов для страховых организаций системы ОМС и медицинских организаций к повышению эффективности финансирования и оказания медицинских услуг.



1298(см. огл. на стр.9)

Для реализации политики модернизации российского здравоохранения необходимо увеличение государственных расходов на здравоохранение к 2020 г. как минимум на 1% ВВП в год.

Рост государственного финансирования системы здравоохранения и проведение политики повышения его эффективности могут ослабить проблему доступности бесплатной медицинской помощи, но будут недостаточными для устранения необходимости для граждан платить за качественные медицинские услуги. Налицо потребность пересмотра установленного распределения ответственности за финансирование медицинской помощи государством, населением и работодателями.

Политика конкретизации государственных гарантий бесплатной медицинской помощи посредством разработки и утверждения экономически реалистичных медицинских стандартов должна быть постепенно дополнена принципом легального соучастия в финансировании здравоохранения со стороны государства, работодателей и граждан, способных оплатить медицинские услуги. Целесообразно введение соплатежей пациентов за медицинские услуги, не входящие в число наиболее распространенных. Данный подход должен применяться прежде всего в отношении инновационных методов лечения и профилактики заболеваний, которые будут использоваться в будущем на основе передовых медицинских технологий. Речь идет о таких технологиях, как изготовление персональных лекарственных средств, дистанционный компьютеризованный контроль за лечением, выращивание искусственных органов и т.д. Как правило, на первоначальном этапе их применения инновационные медицинские технологии обходятся довольно дорого. Участие пациентов в оплате медицинских услуг с применением новых технологий будет способствовать росту их доступности. Государство будет участвовать в софинансировании подобных услуг и оказывать целевую поддержку малообеспеченным категориям граждан. По мере роста доступности новых технологий они могут включаться в стандарты бесплатной медицинской помощи.

Главным фактором модернизации системы здравоохранения является не просто увеличение финансирования, а приверженность правительства задаче создания



1299(см. огл. на стр.9)

рациональной системы финансирования и оказания медицинской помощи. Тем не менее все еще существуют серьезные опасения, что декларирование новых целей политики в сфере здравоохранения по-прежнему останется ритуалом, а не началом реальной широкомасштабной реформы.

## Библиография

Вишневский А. Г., Кузьминов Я. И., Шевский В. И., Шейман И. М., Шишкин С. В, Якобсон Л. И. 2006. *Российское здравоохранение: как выйти из кризиса*. М.: ГУ-ВШЭ.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. 2011а. «Об итогах работы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации в 2010 году и задачах на 2011 год». Москва, публикация доступна по адресу: http://www.minzdravsoc.ru/health/med-service/148.

——. 2011б. Заболеваемость населения России в 2010 году. Статистические материалы. Москва.

НИУ-ВШЭ. 2010. *Мониторинг экономических процессов в здравоохранении*. М.: НИУ-ВШЭ.

Правительство Российской Федерации. 2008. *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации*. Распоряжение Правительства РФ №1662-р.

РМЭЗ (Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения) НИУ ВШЭ. Публикация доступна по адресу: http://www.cpc.unc.edu/rlms.

Росстат. 1997. *Российский статистический ежегодник*. М.: Росстат.

——. 2001. *Здравоохранение в России*. Статистический сборник. М.: Росстат.

——. 2004. *Российский статистический ежегодник*. М.: Росстат.

——. 2005. *Здравоохранение в России*. Статистический сборник. М.: Росстат.

——. 2007. *Здравоохранение в России*. Статистический сборник. М.: Росстат.

——. 2009. *Здравоохранение в России*. Статистический сборник. М.: Росстат.

——. 2011а. *Здравоохранение в России*. Статистический сборник. М.: Росстат.

——. 2011б. *Труд и занятость в России*. М.: Росстат.

Федеральный закон об обязательном медицинском страховании. 2010. No. 326-ФЗ, 29 ноября 2010 г., документ доступен по адресу: http://ora.ffoms.ru/userfiles/LAW107289_0_20101101_134114_51585(1).rtf.

Чернец В. А., Чирикова А. Е., Шишкин С. В. 2008. «Неформальная оплата медицинских услуг: тенденции институциональных



1300(см. огл. на стр.9)

изменений», в: С. В. Шишкин (ред.). *Российское здравоохранение: мотивация врачей и общественная доступность*. М.: Независимый институт социальной политики, 229–283.

Шейман И. М. 2007. *Теория и практика рыночных отношений в здравоохранении*. М.: ГУ-ВШЭ.

Besstremyannaya, Galina. 2009. "Increased Public Financing and Health Care Outcomes in Russia," *Transition Studies Review* 16: 723–734.

Chernichovsky, Dov, H. Barnum, and Elena Potapchik. 1996. "Health System Reform in Russia: The Finance and Organization Perspectives," *Economics of Transition* 4(1): 113–34.

Danishevski, Kirill, Dina Balabanova, Martin McKee, and Sarah Atkinson. 2006. "The Fragmentary Federation: Experiences with the Decentralized Health System in Russia," *Health Policy and Planning* 21(3): 183–94.

Davis, Cristopher. 2010. "Understanding the Legacy: Health Finance System in the USSR and Central and Eastern Europe prior to Transition." In *Implementing Health Financing Reform. Lessons from Countries in Transition*, ed. Joseph Kutzin, Cheryl Cashin, and Jakab Melitta. Geneva: World Health Organization, 25–64.

Gordeev, Vladimir, Milena Pavlova, and Wim Groota. 2010. "Two Decades of Reforms. Appraisal of the Financial Reforms in the Russian Public Healthcare Sector," *Health Policy* 102(2): 270–77.

Langenbrunner, Jack, Eva Orosz, Joseph Kutzin, and Miriam Wiley. 2005. "Purchasing and Paying Providers." In *Purchasing to Improve Health Systems Performance* , ed. Joseph Figueras, Ray Robinson, and Elke Jakubovski. European Observatory on Health Systems and Policies. Berkshire: Open University Press, 236–64.

OECD. 2010. "OECD Health Data 2010: Statistics and Indicators," публикация доступна по адресу: http://www.oecd.org.

Rowland, Diane, and Alexandre Telyukov. 1991. "Soviet Health Care from Two Perspectives," *Health Affairs* 10(3): 71–86.

Sabirianova Peter, Klara, and Tetyana Zelenska. 2010. "The Price of the Hippocratic Oath: Determinants of Bribery in Russian Health Care.," предварительный вариант документа, доступен по адресу: http://www.iza.org/conference_files/InfoETE2011/peter_k200.pdf.

Shishkin, Sergey. 1999. "Problems of Transition from Tax-Based System of Health Care Finance to Mandatory Health Insurance Model in Russia," *Croatia Medical Journal* 40: 195–201.

Shishkin, Sergey, and Vassily Vlassov. 2009. "Russia's Long Struggle to Come in from the Cold," *British Medical Journal* 339: 141–43.

Shkolnikov, Vladimir, Martin McKee, and David Leon. 2001. "Changes in Life Expectancy in Russia in the Mid-1990s," *Lancet* 357(9260): 917–21.

Tompson, William. 2006. "Healthcare Reform in Russia: Problems and Prospects," OECD Economic Department Working Paper 538.

Twigg, Juditt. 1998. "Balancing the State and the Market: Russia's Adoption of Obligatory Health Insurance," *Europe-Asia Studies* 50(4): 583–602.



1301(см. огл. на стр.9)

World Bank. 2008. “Public Spending in Russia for Health Care: Issues and Options,” публикация доступна по адресу: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/PublicSpendingInRussiaforHealthCare.pdf World Bank. 2009. “Testing Times in Russia: How to Facilitate Access to Essential Drugs and Get More Value out of Pharmaceutical Expenditures?” *Russian Economic Report,* No. 19. 15–21, публикация доступна по адресу: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499–1245838520910/rer19-eng.pdf.

# ГЛАВА 32.
# Бедность и неравенство в России

РУСЛАН ЕМЦОВ
И МИХАИЛ ЛОКШИН

Резкое снижение уровня жизни в России в начале 1990-х гг. привело к тому, что проблемы бедности и неравенства в доходах переместились на первые места в политической и научной-исследовательской повестках дня. Жаркие дебаты между учеными относительно этих новых (для постсоветского общества) понятий стимулировали усилия по систематическому сбору данных и их анализу. Особую актуальность исследования бедности приобрели после начала глобального экономического кризиса 2008 г. Последние социально-экономические тенденции позволяют предположить, что в ближайшие годы бедность и неравенство будут важнейшими политическими вызовами.

Опасения, связанные с обострением проблем бедности и неравенства, лежали в основе политических действий по меньшей мере начиная с 1992 г., когда российское правительство приступило к осуществлению целого ряда ориентированных на рынок реформ. В этой главе мы проследим связи текущего состояния бедности и неравенства в России с их историческими корнями. Она состоит из восьми частей. Мы начинаем с краткого исторического обзора эволюции уровня жизни и бедности в России в XX в. Второй раздел посвящен периоду, непосредственно предшествовавшему рыночной либерализации 1992 г. Мы представляем описание основных тенденций бедности и неравенства начиная с 1992 г. и до настоящего времени, а затем переходим к рассмотрению таких специфических тем, как движущие силы бедности и роль государственной политики, а также структура бедности в России. В следующем разделе рас-



1303(см. огл. на стр.9)

сматривается неравенство и предлагается обзор его декомпозиционного анализа. Затем мы обсудим данные и методологию исследований бедности и неравенства. На протяжении всей главы мы будем оценивать научную литературу по рассматриваемым вопросам, уделяя особое внимание источникам на русском языке. В заключение приводятся данные о международных сравнениях тенденций бедности и неравенства в России и резюме.

## К истории вопроса

История исследований бедности в России начинается в конце 1890-х гг., когда в стране были проведены первые обследования, посвященные изучению бюджетов домашних хозяйств. Перед революцией и в первой половине 1920-х гг. в России и в СССР было опубликовано большое количество работ, посвященных анализу бедности и неравенству доходов. Понятие минимального потребительского бюджета или прожиточного минимума было определено еще в принятом в 1918 г. согласно декрету советского правительства Трудовом кодексе. Величина минимального потребительского бюджета рассчитывалось ежегодно вплоть до 1927 г., когда эта практика была отменена по распоряжению И. В. Сталина (Писарев 1959). Нам ничего неизвестно о каких-либо попытках оценки бедности и неравенства в России в 1930–1950-х гг.

В конце 1950-х гг. проблемы преодоления бедности и сокращения неравенства доходов начинают неявным образом появляться в политической повестке дня (McAuley 1979). В 1956 г. был разработан первый послевоенный нормативный бюджет, предназначенный для изучения изменений стоимости жизни и определения размера введенной в то время минимальной заработной платы. В процессе работ над нормативным бюджетом в 1956–1958 гг. и после 1965 г. (Саркисян и Кузнецова 1967; Капустин и Кузнецова 1972) было предложено первое рабочее определение бедности в СССР. Оценки уровней бедности в СССР основывались на данных обследований доходов, состава семьи и жилищных условий, проводившихся Центральным статистическим управлением в 1958 г., 1967 г. и в 1972 г. (McAuley 1979) среди семей



1304(см. огл. на стр.9)

не занятых в сельском хозяйстве рабочих и служащих государственных предприятий и организаций.

В 1975 г. правительство СССР установило размер семейного дохода, который давал право на получение социальной помощи, на уровне 50 рублей в месяц. Несмотря на то что в конце 1950–1970-х гг. уровень жизни в стране быстро рос, размах бедности оставался высоким. Она была широко распространена не только на селе среди колхозников; к малообеспеченным относилась и значительная доля домашних хозяйств рабочих и служащих государственных предприятий и организаций. Согласно М. Мэттьюзу, уровень бедности в СССР варьировался от 12% в Москве в 1979 г. до 56% в Тувинской АССР в 1977 г. (Matthews 1986). Доля участников обследования, проводившегося в Новосибирской области, получавших ежемесячный доход менее 50 рублей в расчете на члена семьи составляла чуть менее 35%. Представляется, что это значение было репрезентативным, с точки зрения ситуации с бедностью, для большей части Западной Сибири и Дальнего Востока. А. Маколи показывает, что уровень бедности среди несельскохозяйственных работников снизился с примерно 70% в 1958 г. до 37% в 1967 г., но среди сельскохозяйственных работников он превышал 60% (McAuley 1979).

Центральное статистическое управление начало публиковать данные о распределении доходов только в 1989 г. (Alexeev and Gaddy 1993). Бо́льшая часть оценок распределения доходов в России в период, предшествовавший переходному, была получена на основе государственных статистических данных о базовых ставках заработной платы и окладах в соответствии с предположением, что неравенство доходов в расчете на душу населения аналогично неравенству в заработной плате (Bergson 1984). Используя этот подход, А. Маколи обнаружил, что децильный (P90/P10) коэффициент дохода в расчете на домашнее хозяйство в 1967 г. составил примерно 3,21, а коэффициент Джини — 0,229, что соответствует оценкам М. Алексеева и К. Гэдди (Alexeev and Gaddy 1993) и г. Офера и А. Винокура (Ofer and Vinokur 1992), основывающимся на официальных данных. Но Офер и Винокур использовали и другой подход. В частности, исследователи проанализировали данные ретроспектив-



1305(см. огл. на стр.9)

ного (1972–1974 гг.) обследования бюджетов домашних хозяйств, в котором участвовали 1200 домохозяйств еврейских эмигрантов, переехавших из СССР в Израиль (Ofer and Vinokur 1979). Согласно полученным результатам значение межквинтильного коэффициента между девятнадцатым и десятым квинтилями для душевого дохода городских хозяйств составило 3,18, что корреспондирует с индексом Джини 0,288.

## Бедность и неравенство в конце 1980-х гг.

Во второй половине 1980-х гг. по инициативе М. С. Горбачева было предпринято ряд реформ, направленных на либерализацию экономики. Усилия, направленные на достижение первоначальной цели, — ускорение экономического роста — привели к налогово-бюджетной и денежной экспансии. Следствием быстрого роста денежного предложения стало обострение различных дефицитов — обычной составляющей социалистической экономики.

Официальные данные о динамике уровня жизни в 1985–1991 гг. страдают целым рядом пробелов. Государственная статистика либо игнорировала, либо плохо учитывала данные о частном секторе. Различные деформации присутствовали и в информации о ценах (Atkinson and Micklewright 1995; Flemming and Micklewright 2000). Собранные данные отправляли на хранение в «подвалы» Государственного комитета по статистике СССР (Госкомстата). Исследователи не получали доступа ни к собранным сведениям, ни к информации о процедурах их обработки, применявшихся перед публикацией официальных данных. В то время в официальной советской статистике понятие «бедность» просто отсутствовало. Проведенные в начале 1990-х гг. оценки показывали, что в 1985–1991 гг. уровень бедности находился в диапазоне 10–15%; но полученное значение рассматривалось как огромная недооценка[1]. Несмотря на ожидания уве-

1. В одном из публичных выступлений президент России Б. Н. Ельцин заявил, что уровень бедности в стране в октябре 1991 г. составлял 55% (Wegren, O'Brien, and Patsiokovski 2003).



1306(см. огл. на стр.9)

личения социального неравенства в ходе дальнейшей либерализации в 1980-е гг., основные параметры распределения дохода по официальным данным если и изменились, то незначительно (Alexeev and Gaddy 1993).

Учитывая проблемы измерений и отсутствие доступа к официальным данным, многие исследователи обращались к альтернативным источникам, которые могли бы использоваться для изучения бедности и распределения доходов в России. Начавшиеся в это время обследования населения, в которых участвовали жители Таганрога, способствовали формированию круга научной литературы, посвященной проблемам бедности и неравенства (Римашевская 2001)[2]. Данные, полученные в ходе обследований в период до и после 1992 г., свидетельствуют о том, что в 1989 г. общий уровень неравенства в доходах не слишком отличался от того, о котором сообщала официальная статистика (коэффициент Джини был равен 0,235; Gustafsson and Nivorozhkina 1998). Основным источником доходов населения была заработная плата, что полностью совпадает с официальными оценками (Milanovich 1998). Данные, полученные в результате обследований, подтверждали общие закономерности, наблюдавшиеся благодаря официальным источникам. Но более глубокие исследования социальной динамики свидетельствовали, что стандартные семьи, живущие на заработную плату, были подвержены относительно высокому риску бедности, в то время как в недавнем прошлом слой малоимущих был в основном ограничен «традиционными бедными» — семьями с одним родителем, нетрудоспособными и одинокими пенсионерами (Римашевская 2001).

После распада СССР, в декабре 1991 г., российское правительство решилось на осуществление быстрых, ориентированных на рынок реформ. Первоначально эти преобразования привели к глубокой трансформаци-

---

2. Исследователи остановили свой выбор на Таганроге, как на типичном, среднем по размерам городе СССР. Научная группа, которой удалось провести в Таганроге три полноценных исследования, была сформирована из сотрудников Центрального экономико-математического института РАН. В конце 1980-х гг. большинство ее участников перешли в только что учрежденный Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН.



1307(см. огл. на стр.9)

онной рецессии и резкому сокращению реальных доходов различных слоев общества. Крах системы государственных финансов сопровождался коллапсом системы перераспределения между регионами, а также между городом и селом, обеспечивавшей сокращение неравенства в рамках советской системы. Результатом «буйствовавшей» в первые годы переходного периода инфляции стали полное обесценение сбережений населения и формирование структурной основы для резкого повышения уровня неравенства.

## Изменения в бедности в 1991–2010 гг.

### Изменения в бедности и неравенстве в России

На рис. 32.1 отображается общая численность бедного населения и уровень неравенства в России (измеренный с помощью коэффициента Джини) в соответствии с официальными источниками данных[3]. В 1992 г. Росстат впервые опубликовал данные о бедности и неравенстве; кроме того, ведомство обнародовало свои оценки, основывающиеся на данных за 1991 г. Исходя из них в 1992 г. показатели бедности и неравенства резко возросли. Впоследствии динамика этих показателей разошлась. Неравенство продолжало повышаться (за исключением промежуточного падения в середине 1990-х гг.). Коэффициент Джини для дохода в расчете на душу населения увеличился с 0,25 до свыше 0,4. С тех пор он держится на высоком уровне, и у нас нет данных, которые давали бы основание для прогноза об уменьшении степени неравенства.

### Основные стадии эволюции бедности в России

Самый высокий за время наблюдений уровень бедности был отмечен в 1992 г., когда свыше трети населения по-

3. Мы используем понятия «уровень бедности» и «общая численность бедноты» как взаимозаменяемые. Они выражаются как процентная доля населения, получающего доход (или потребляющего), величина которого находится ниже черты бедности.



1308(см. огл. на стр.9)

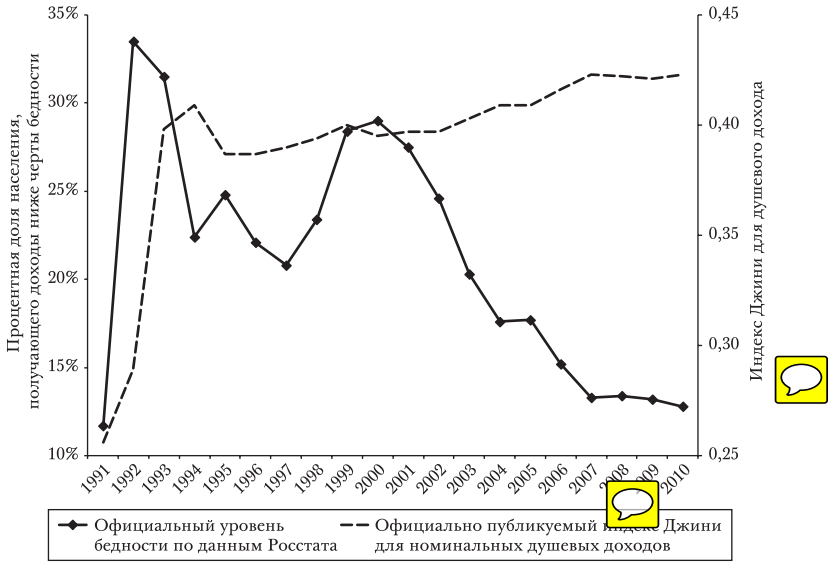



РИС. 32.1. Динамика бедности и неравенства по официальным данным Росстата

Источник: Данные Росстата (различные годы).

лучали доходы, размер которых находился ниже черты бедности. Достигнув этого пика, уровень бедности начал снижаться, но затем вновь пошел вверх, что было обусловлено ускорением рецессии в 1995 г. Впоследствии он вновь резко повысился во время финансового кризиса 1998 г. Уровень нового пика составили почти 30% населения. Быстрый экономический рост на протяжении 1999–2008 гг. привел к значительному (на 15%) сокращению бедности. В отличие от финансового кризиса 1998 г., новый экономический шок 2008–2009 гг. не оказывал воздействия на уровни бедности или неравенства вплоть до конца 2011 г.[4] Ключевые этапы связаны с развитием событий в экономике и до некоторой степени с изменениями в официальных методах измерений бедности в России.

4. В соответствии с самыми последними данными Росстата (за первую половину 2011 г.) уровень бедности превысил показатель 2010 г. — он увеличился с 13% до почти 15%.



1309(см. огл. на стр.9)

*1992 г.: первоначальное шоковое воздействие на доходы, вызванное рыночной либерализацией*

Основа для широкого распространения бедности в России появилась в 1992 г., а ее главными источниками были снижение реальных доходов и растущее неравенство. В соответствии с официальными данными по сравнению с уровнями, предшествовавшими 1992 г., в рассматриваемый период в России произошло снижение средних доходов, расширение и углубление бедности, а также резко возросло социальное неравенство. Однако высокие темпы инфляции и резкие изменения в структуре цен, равно как и отсутствие общей и сопоставимой черты бедности, затрудняют точные сравнения денежных показателей доходов и расходов в предшествовавший переходу и последовавшие за ним периоды. Поэтому в оставшейся части этой главы наше внимание будет сосредоточено на данных за 1992–2010 гг., опуская сведения о положении с бедностью и неравенством до 1992 г.[5]

*1993–1997 гг.: переходная депрессия*

Достигнув пика в 1992 г., официальный уровень бедности стремительно снизился с 34% до 22% в 1994 г. Одной из основных форм адаптации экономических агентов к значительному сокращению объема денежных потоков стали задержки с выплатами заработной платы[6], способствовавшие росту неравенства (Lehmann and Wadsworth 2001). В то же самое время по мере ро-

5. Единственная серьезная попытка разглядеть закономерности изменений в бедности была предпринята Ж. Брейтуэйт (Braithwaite 1997). Ее работа была опубликована в издании Всемирного банка (Klugman, 1997), подготовленном на основе предварительных исследований, проводившихся в рамках проекта по оценке бедности в России (проект был завершен в 1995 г.). Опираясь на данные официального исследования, проводившегося в 1991 г., Брейтуэйт приходит к выводу, что уровень бедности составлял 11,4%, а в январе 1992 г. он взлетел до 30,2%.

6. Задерживались платежи не только по заработной плате, но и выплаты пособий. Значительно возросла и кредиторская задолженность предприятий. К моменту осуществления выплат их реальная ценность, по сравнению с начисленными суммами, значительно снижалась под воздействием инфляции.



1310(см. огл. на стр.9)

ста сектора малых предприятий рыночные дисбалансы сокращались, и началось повышение спроса на продукцию некоторых секторов. Однако, с точки зрения бедности, возможные положительные последствия этих процессов, начавшихся в 1993 г., были сведены на нет усиливавшимся неравенством. Исследователи приписывали отмеченное статистикой снижение уровня бедности в 1993–1994 гг. изменениям в методологии измерений. Начиная с 1993 г., доходы, о которых сообщалось в обследованиях, увеличивались на величину, определявшуюся с помощью макроэкономических оценок неофициальных и теневых доходов (Суринов 2003). Если бы в 1994 г. использовалась старая методика оценки доходов, то доля бедных составила бы 34%, так же как и в 1992 г. (Ovcharova 2001; Овчарова 2001). Дж. Брейтуэйт показала, что по крайней мере до конца 1993 г. разрыв бедности неуклонно увеличивался, а в 1994 г. он стабилизировался на высоком уровне (Braithwaite 1997). В результате проведенного в 1995 г. пересмотра черты бедности в сторону ее повышения к первоначальным оценкам были добавлены еще несколько процентных пунктов (Ovcharova and Popova 2001).

*1998–2000 гг.: бедность и финансовый кризис*

Финансовый кризис 1998 г. привел к быстрой и значительной девальвации рубля, ускорению инфляции, сокращению реальной заработной платы и усугублению ситуации с ее задержками. Всего за один квартал уровни бедности, измеряемые официальной статистикой, выросли по крайней мере на 10 процентных пунктов и продолжали идти вверх. После восстановления экономики бедность начала снижаться, но со значительным отставанием во времени. Существовавшая в то время система социальной защиты оказалась неспособной смягчить шоковое воздействие, которому подверглись значительные группы населения (Lokshin and Ravallion 2000; Lokshin and Yemstov 2001). Всплеск бедности в 2000 г. отчасти объясняется пересмотром черты бедности в сторону повышения в соответствии с официальной методологией.



1311(см. огл. на стр.9)

*2001–2007 гг.: изменение динамики на противоположную под воздействием быстрого экономического роста*

Российская экономика на удивление быстро вышла из кризиса, что позволило сосредоточить политические действия на реформе финансового сектора и на разработке налоговой политики, которая помогла бы сократить задержки платежей, формализовать значительную часть договоров и увеличить реальную чистую заработную плату и трансферты. Однако фундаментальные проблемы с обеспечением адресности социальных трансфертов не позволяли добиться того, чтобы выход из рецессии воспрепятствовал бы повышению степени неравенства. Данные ряда исследований, проводившихся в рассматриваемый период, позволяют сделать вывод о том, что экономический рост происходил повсеместно и способствовал сокращению бедности среди всех групп населения (World Bank 2005). Но его выгоды распределялись неравномерно. Относительно меньшие выгоды получили самые бедные регионы или группы населения (World Bank 2008). И вновь, как и в предыдущие периоды, значение черты бедности было пересмотрено в сторону повышения (в 2005 г.).

*2008 г.: новый кризис*

Вслед за ударившим по России глобальным продовольственным кризисом (одной из его причин были плохие погодные условия), на страну обрушился глобальный экономический кризис. В отличие от прошлых кризисов, теперь макроэкономическая и структурная политика были направлены на замедление инфляции, а также недопущение потребительского краха и коллапса реальных доходов. Тем самым удалось добиться значительного замедления роста уровня бедности, по сравнению с предшествовавшими кризисами, но ценой очень высоких налогово-бюджетных потерь.

В целом эволюция бедности в России демонстрировала чувствительность к экономическому росту. Имеется в виду не однозначная зависимость между первой и вторым, но то обстоятельство, что рост был основной движущей силой динамики бедности. Определенную



1312(см. огл. на стр.9)

роль, особенно в начале переходного периода, сыграло и повышение неравенства. Если взять за точку отсчета 1992 г., то к 2010 г. бедность сократилась на 60%, в то время как валовой внутренний продукт (ВВП) вырос на 30%. В то же время нельзя сказать, что изменения в ВВП оказывали непосредственное воздействие на доходы домашних хозяйств[7]. Поэтому было бы полезно рассмотреть эволюцию двух ключевых источников дохода — заработных плат и пенсий.

## Движущие силы бедности в период преобразований российской экономики

На рис. 32.2 траектории заработных плат и пенсий (выраженные как процентные доли от черты бедности) сопоставляются с изменениями уровня бедности. В 1992–1995 гг. произошло значительное снижение средней заработной платы с 300% от черты бедности до 150%, но затем она вновь вернулась на уровень 300%. Первоначальное снижение было обусловлено чрезвычайно высокими и неустойчивыми темпами инфляции и непрерывно изменяющимися ожиданиями относительно роста цен при накоплении задолженностей по зарплате. На большей части рассматриваемого периода размер пенсий колебался вокруг 100% стоимости потребительской корзины, соответствовавшей черте бедности. Наиболее резкое их падение ниже черты бедности имело место во время кризиса 1998 г., но после 2008 г. пенсии начали расти невиданными в прошлом темпами. Очевидно, что несколько пиков в уровнях бедности связаны с одновременным падением реальных заработных плат и/или пенсий в 1995 г., 1998–1999 гг. и в 2011 г. Происходивший после 2000 г. устойчивый экономический рост был особенно выгоден наемным работникам, но после 2007 г. его воздействие на бедность, как представляется, уменьшилось.

Изучение данных, представленных на рис. 32.2, рождает несколько вопросов. Во-первых, в 1992–1993 гг. ре-

7. Такая эластичность (-2) является типичной для стран со схожими уровнями доходов и неравенства (Ravallion, 1994).



1313(см. огл. на стр.9)

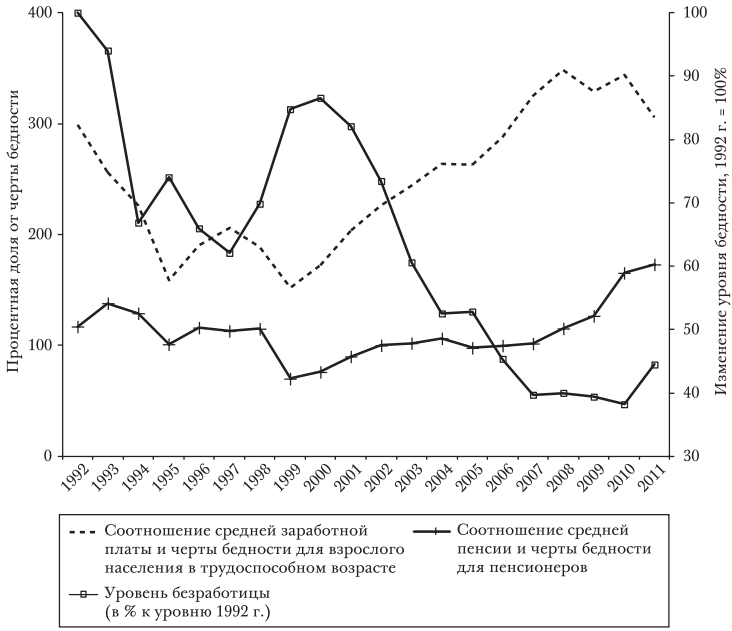



РИС. 32.2. Средние заработные платы и пенсии, выраженные как процентные доли от черты бедности, и изменения уровня бедности в 1992–2011 гг.

Источник: Данные Росстата (разные годы).

альные заработные платы и пенсии находились на самом высоком, по сравнению со всеми последующими, вплоть до 2004 г., годами. При этом самых высоких значений достигали и уровни бедности. Во-вторых, четко просматривается отставание уровня бедности от доходов: в 1999–2000 гг. было отмечен рост бедности, несмотря на произведенное ранее повышение заработных плат и пенсий. В-третьих, в отличие от прошлых лет, сокращение бедности после 2007 г., как представляется, приостановилось, несмотря на продолжавшееся быстрое увеличение размеров заработных плат и пенсий. Последний парадокс, вероятно, объясняется ускорением темпов роста цен на продовольствие, что привело к удорожанию потребительской корзины, соответствующей черте бедности (наполненной, преимущественно, продовольственными товарами). Стоимость этой корзины росла значительно быстрее, чем инфляция (World Bank 2008).



1314(см. огл. на стр.9)

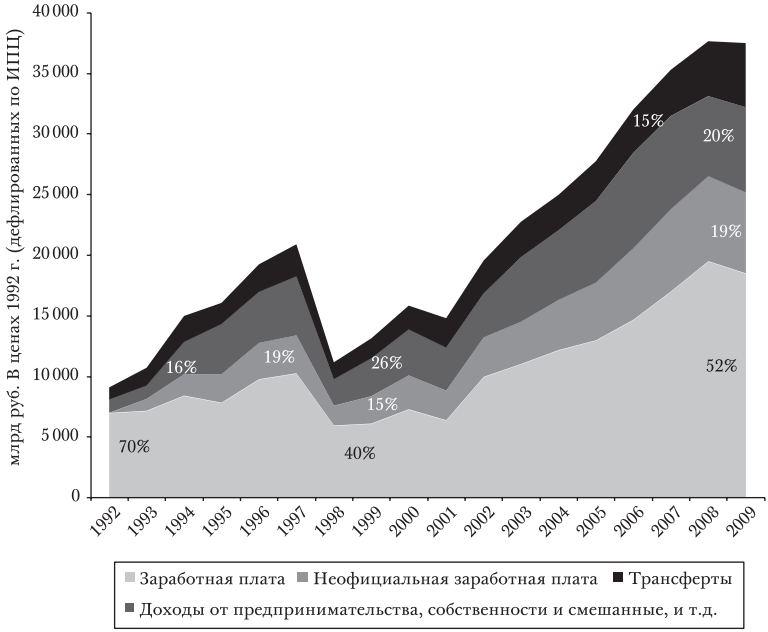



РИС. 32.3. Структура и объем денежных доходов домохозяйств в реальном выражении в 1992–2009 гг.

Источник: Данные Росстата (разные годы).

## Рынок труда

Очевидно, что при исчислении средних официальных доходов и их динамики не принимаются во внимание ни изменения в их распределении, ни фактические данные о потоке реальных доходов, поступающих в домохозяйства. Поэтому для того чтобы получить представление об изменениях в совокупных реальных доходах домохозяйств, мы обращаемся к более информативной картине, представленной на рис. 32.3. Кроме того, этот рисунок позволяет отобразить изменения в структуре доходов в рассматриваемом периоде (показаны на графике как процентные доли).

В 1992–2009 гг. самый низкий уровень реальных денежных доходов был отмечен в самом начале периода. Данная картина выглядит еще более впечатляюще, если использовать душевые значения, поскольку в рассма-



1315(см. огл. на стр.9)

триваемом периоде имело место постепенное снижение численности населения. Неудивительно, что в течение 1992 г. уровень бедности достиг своего пика. Очевидно, что в 1993–1996 гг. происходило снижение бедности (несмотря на снижение ВВП), движущей силой которого было возрастание доли доходов домашних хозяйств в ВВП (Суринов 2003).

На начальных этапах переходного периода важную роль играл рост предпринимательских доходов. Если в 1992 г. они составляли примерно 16%, то к 1999 г. возросли до 26%, однако к 2009 г. их доля существенно снизилась (до 20%). Доля заработной платы (и скрытой, и декларируемой) претерпевала резкие изменения, падая с 70% всех доходов до 55% в 1999 г., только для того, чтобы восстановиться до 71% к 2009 г. (в 1993 г. началось доначисление скрытой заработной платы; Суринов 2003). В то же время некоторые из источников доходов сохраняли устойчивость: на протяжении всего рассматриваемого периода доля трансфертов оставалась на уровне 15%. Четкие параллели в динамике всех источников доходов указывают на то, что основным фактором происходивших год от года колебаний были изменения в темпах инфляции. В этом смысле выделяется последний в рассматриваемом периоде год (2009 г.), когда мы видим увеличение доли трансфертов и уменьшение долей всех остальных источников доходов.

Однако, картина, при «написании» которой использовались только «краски» денежных доходов, является незавершенной. В начале переходного периода, наибольшую озабоченность исследователей вызывала точность измерений внутренних компонентов потребления и дохода, особенно ягод, овощей и фруктов, выращиваемых на приусадебных участках (Klugman 1997); для некоторых домохозяйств, в первую очередь в сельских областях, они играли очень важную роль с точки зрения повышения уровня продовольственной безопасности (Wegren, O'Brien, and Patsiokovski 2003). Но не следует и переоценивать важность этого фактора: даже на пике производства в 1993 г. собственное производство приносило не более 9% совокупного дохода домашнего хозяйства (Суринов 2003), а к середине 2005 г. его доля упала ниже 5% (Росстат 2010).



1316(см. огл. на стр.9)

В целом из официальных данных следует, что изменения в бедности определялись, прежде всего, динамикой реальной заработной платы. Замедление инфляции и экономический рост в 2000-х гг. способствовали устойчивому повышению доходов и неуклонному сокращению бедности. В то же время проблема бедности отнюдь не ушла со сцены и в конце 2011 г. были отмечены признаки повышения ее уровня.

## Социальная политика: трансферты и субсидии

В СССР система социального страхования обеспечивала в основном выплаты относительно небольших пенсий по старости. Поддержка семей с детьми носила рудиментарный характер, а в условиях общественного строя, официально провозгласившего полную занятость, пособий по безработице не существовало в принципе. Несмотря на множество трудностей, сопровождавших переходную рецессию, в России началось осуществление целого ряда новых программ, включая страхование по безработице, а также были сохранены ключевые элементы уже существовавшей и унаследованной системы, такие как пенсии по возрасту и пособия на детей. Экономический рост, начавшийся после 2000 г., позволил существенно увеличить реальные расходы на социальный сектор. Несмотря на то что к 2006 г. расходы на здравоохранение в реальном выражении практически удвоились, а расходы на образование увеличились на две трети, расходы на социальную защиту возросли всего на одну треть и стабильно составляли примерно 9% ВВП (World Bank 2008).

Согласно официальным данным наиболее высокий уровень дефицита бедности (см. обсуждение ниже) наблюдался в 1992 г., когда он достигал 6,2% совокупных доходов населения. Затем он начал снижаться; особенно ускорилось его падение после 2000 г. К 2010 г. уровень дефицита бедности составлял 1,2%. Это означает, что принимая посылку об абсолютно точной адресности, для того чтобы избавиться от бедности (обеспечив всем получение доходов выше черты бедности), было бы достаточно мобилизовать 1,2% совокупного дохода домохозяйств (менее 1% ВВП). Учитывая, что рас-



1317(см. огл. на стр.9)

ходы российского правительства на социальную защиту в целом составляют 9% ВВП, а расходы на различные программы социальной помощи — еще 2% ВВП, задача полного искоренения от бедности представляется полностью разрешимой, даже в случае некоторых проблем с адресностью поддержки. Тем не менее в своих официальных стратегиях развития правительство страны избегает постановки целей в терминах искоренения бедности, полагаясь на постепенное и косвенное перераспределение благ в пользу бедных в процессе экономического роста[8].

На начальных стадиях переходного периода те, кто разрабатывал социальную политику, предпринимали попытки воспрепятствовать распространению бедности посредством установления различных социальных минимумов, таких как размеры минимальных заработной платы и пенсии в соответствии с чертой бедности. На практике достижение этой цели было невозможно, в силу ограниченности доступных ресурсов (табл. 32.1). Для того чтобы обеспечить определенную степень защиты доходов, использовалась другая политика: отказ от массовых сокращений работников, а не поддержка уровня их доходов, различные субсидии или натуральная помощь, направленные на увеличение доходов пенсионеров по старости. Одновременно ужесточались права на получение тех или иных пособий и уменьшался охват нуждающихся (например, соответствующее пособие получали только 20% от количества безработных, определяемого по стандартам Международной организации труда; Росстат 2008). Налогово-бюджетные ограничения, вызванные кризисом 1998 г., привели к резкому снижению реальных величин ключевых «минимумов» не только в 1998–2001 гг. но и в 2002–2007 гг.: размер минимальной пенсии упал до примерно одной трети прожиточного минимума, а размеры минимальной заработной платы и пособия по безработице составляли не более четверти черты бедности.

---

8. В своем ежегодном послании Федеральному собранию от 16 мая 2003 г. президент России В. В. Путин провозгласил задачу «преодоления бедности», но она так и не была переведена на язык конкретных целей и показателей и не нашла отражения в других правительственных документах.



1318(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 32.1.
Соотношения социальных минимумов, установленных законом и текущих значений черты бедности (%, годовые средние)

| | 1992–1993 | 1994–1997 | 1998–2001 | 2002–2007 | 2008–2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| Минимальная заработная плата | 44,0 | 18,3 | 14,1 | 22,1 | 66,6 |
| Минимальная пенсия | 71,5 | 62,0 | 52,7 | 33,5 | 50,5 |
| Минимальная оплата декретного отпуска* | 24,2 | 30,1 | 22,9 | 26,3 | 38,7 |
| Минимальное пособие по безработице | 30,7 | 22,6 | 16,4 | 19,9 | 14,9 |

Примечания: Приведенные значения представляют собой выраженные в процентах соотношения рассматриваемых показателей и душевой потребительской корзины на уровне черты бедности для соответствующих групп — например, отношение пенсии по возрасту и прожиточного минимума для пенсионера.
* До 2005 г. в России отсутствовали универсальные детские пособия; впоследствии они назначались и выплачивались региональными властями. Размеры и минимальные значения детских пособий широко варьировались в зависимости от регионов. Начиная с 1995 г. величина минимальных детских пособий снижалась *vis-à-vis* оплатой декретного отпуска, и к 2004 г. его величина составляла всего 3% от черты бедности.

Источники: Министерство труда и социального развития России (МТСР 2001), Росстат (Росстат 2010, глава 6 «Социальная защита»).

Во второй половине 2000-х гг. в этой политике произошло заметное изменение. Увеличение доходов государства позволило повысить и детские пособия, и пенсии по возрасту. В сторону увеличения был пересмотрен и размер минимальной заработной платы. Одним из факторов перемен стала налоговая реформа, направленная на сокращение размеров неофициального сектора экономики.

Предпринимавшиеся государством меры оказали меньшее, по сравнению с тем, что можно было бы ожидать, воздействие. Отчасти это связано с тем, что минимальные пособия были единственным источником дохода для относительно небольшого количества людей. Кроме того, повышение пособий не сопровождалось соответствующим улучшением адресности их назначения. В принципе в соответствии с федеральным законом «О государственной социальной помощи» правом



1319(см. огл. на стр.9)

на ее получение обладает любая семья или отдельный человек, получающие средний душевой доход ниже региональной черты бедности. На практике ответственность за осуществление программ социальной помощи возлагается на регионы. Даже если федеральное правительство распределяет денежные средства, направленные на социальную защиту, в соответствии с уровнем бедности в регионе отсутствует механизм гарантирующий получение этих трансфертов адресатами помощи. Беднейшие регионы испытывают наибольшие трудности с созданием эффективным систем социальной поддержки. В результате функционирования систем, имеющих проблемы с адресацией, большая часть помощи уходит среднему классу. Во многих исследованиях этот результат приписывается отсутствию связи между структурой бедности и правилами предоставления социальных трансфертов (Овчарова 2005).

## Структура российской бедности

Еще в самом начале переходного периода сформировалось мнение, что наиболее уязвимыми перед лицом бедности, как результата шоковых воздействий на экономику, являются четыре основные группы населения. Ожидалось, что резкое сокращение доходов государства неизбежно повлияет на положение домашних хозяйств, получающих постоянные доходы и имеющих иждивенцев (детей и пенсионеров). Как предполагалось, значительные изменения в объеме производства должны были привести к возникновению массовой долгосрочной безработицы. Следовательно, домашние хозяйства, в которые входили бы безработные, неизбежно столкнутся с высоким риском бедности. Считалось, что следствием либерализации торговли будет резкое падение доходов в секторах, в наибольшей степени подверженных конкурентному давлению, таких как сельское хозяйство и легкая промышленность. Увеличение различий в доходности человеческого капитала, вызванное либерализацией рынка труда, обязано было привести к появлению победителей и проигравших. Последняя группа состояла бы, преимущественно, из людей с низким уровнем об-



1320(см. огл. на стр.9)

разования. Предполагалось, что в наилучшем положении будут находиться домашние хозяйства, состоящие из работающих взрослых, обладающих существенным человеческим капиталом (Katz 2001).

Реальные последствия перехода оказались во многом другими. Вопреки ожиданиям безработица так никогда и не превратилась в массовый феномен (см. главу 29 в этом томе). Вместо этого изменения на рынке труда привели к тому, что доминирующей характеристикой бедности стали очень низкие доходы работников (Klugman, 1997). В качестве основного инструмента защиты доходов пенсионеров использовались частые индексации размеров пенсии, инициируемые политиками, заинтересованными в поддержке со стороны этой группы населения (Gustafsson and Nivorizhkina 2005).

Однако некоторые из первоначальных ожиданий полностью оправдались, как в случае с сельскими домохозяйствами, благополучие которых зависело от агропроизводства. На начальной стадии переходного периода отношение заработной платы в этой сфере к средней заработной плате по стране упало до 50%. Кроме того, сельские работники более остальных страдали от задержек с выплатами заработной платы (Ovcharova and Popova 2001). Непропорционально сильному отрицательному воздействию подверглись и семьи с детьми (особенно с одним родителем), поскольку расходы на социальное обеспечение уменьшились, и реальная ценность семейных пособий сократилась (Klugman 1997).

На рис. 32.4 официальные данные используются для того, чтобы представить относительные риски наступления бедности в зависимости от места проживания, возраста и статуса занятости людей. Альтернативные источники указывают на аналогичные результаты (Овчарова 2005; World Bank 2008). Мы четко прослеживаем процесс поляризации городских и сельских областей. В городских поселениях, уровни бедности обратно пропорциональны их размерам, когда крупнейшие городские центры относятся к числу чистых победителей, а небольшие города (многие из них являются моногородами) — к проигравшим.

Мы видим, что, по сравнению с другими демографическими группами, устойчиво плохим является положе-



1321(см. огл. на стр.9)

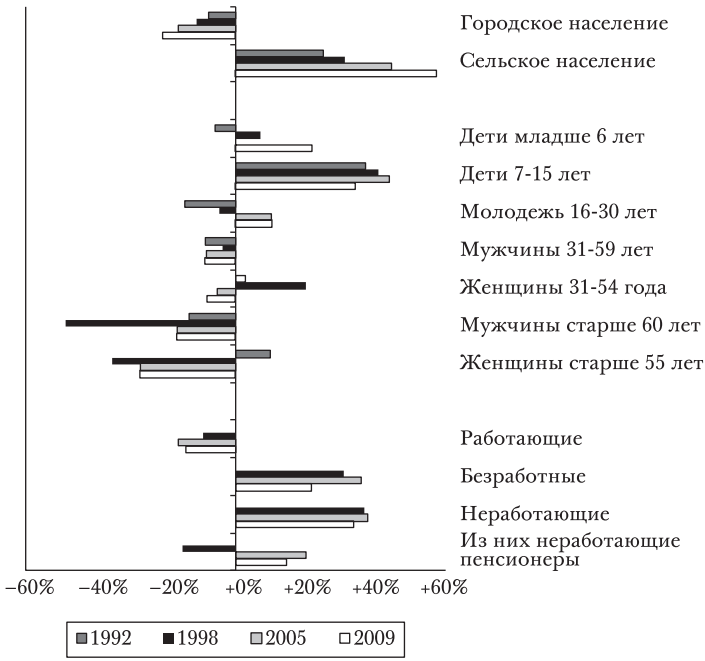



РИС. 32.4. Риск бедности по отношению к всероссийскому среднему значению (%)

ПРИМЕЧАНИЕ: Значение ниже 0 отображают меньший, чем средний, риск бедности для группы, значение выше 0 — более высокий, чем средний, риск.

ИСТОЧНИК: Данные Росстата и Министерства труда и социального развития России (МТСР 2001).

ние детей, а относительно лучшие позиции занимают люди пенсионного возраста (за исключением женщин в начале переходного периода). Последнее может объясняться тем, что в России многие люди, достигшие пенсионного возраста тем не менее продолжали работать, что означало улучшение их положения как группы. В то же время жизнь исключительно на пенсию ведет к повышению риска бедности (что следует из данных для неработающих пенсионеров, представленных на рис. 32.4). Интересно, что, начиная с глубокого исследования М. А. Можиной (Можина 1994) и до наиболее влиятельной работы по проблемам бедности Л. Н. Овчаровой (Овчарова 2005), исследователи пытались развеять мифы о высоких рисках бедности для пенсионеров



1322(см. огл. на стр.9)

по возрасту. Фактические данные однозначно свидетельствуют о том, что большинство пенсионеров из этой группы находятся в средней по величине доходов группе населения. При этом с точки зрения социальной политики государства они рассматриваются как нуждающиеся в особой защите со стороны общества. В то же самое время исследователи указывают на высокие показатели бедности среди домашних хозяйств, включающих инвалидов или одиноких женщин с детьми (по мнению ученых, в России их положение во многом сходно с пенсионерами по возрасту). Тем не менее это никак не повлияло на изменение приоритетов социальной политики государства.

С более высокими, чем средний, рисками бедности сталкиваются безработные и неработающие взрослые люди. Если доля безработных как группы никогда не превышала 5% от общего числа бедных, то доля неработающих взрослых составляла около 20%. Тем не менее самую крупную по размерам группу бедности в России — свыше 40% — образуют работающие люди. Основными факторами возрастания риска с течением времени (с точки зрения доходов на увеличивающийся человеческий капитал) являются низкий уровень образования и проблемы со здоровьем (Лукьянова 2005).

В российской научной литературе анализ риска бедности нередко формулируется как проблема «старых» и «новых» бедных (Римашевская 2001). К первым обычно относились родители-одиночки, инвалиды, люди, злоупотреблявшие алкоголем или наркотиками, и одинокие пенсионеры. Другим важным и взаимосвязанным аспектом бедности в России является дихотомия между хронической и переходной бедностью, а также связанная с ней проблема беднейших слоев населения (низшего класса) (Lokshin and Popkin 1999; Ravallion and Lokshin 2006). Но эти эмпирические исследования не позволили выявить сколько-нибудь специфических характеристик хронической бедности, которые отличали бы ее от общей бедности (Bogomolova and Tapilina 1998; Stillman 2001).

В научной литературе широко рассматривался и вопрос о наблюдаемых в России очень сильных региональных различиях с точки зрения бедности и уровня жизни. В переходный период различия между самыми бедными



1323(см. огл. на стр.9)

и самыми богатыми регионами быстро нарастали и остаются весьма значительными (Fedorov 2002; Yemtsov 2005). Даже если в стране существует большое количество «карманов» глубокой бедности, на них приходится относительно небольшая доля бедного населения (World Bank 2005).

## Неравенство в России: основные источники и движущие силы

### Изменения в неравенстве в 1980–2010 гг.

На рис. 32.5 представлены официальные сведения о распределении доходов в длительном периоде посредством нанесения на график данных о долях совокупного дохода, получаемых каждым квинтилем населения. В соответствии с официальными данными на протяжении 1980 г. распределение медленно уплотнялось, но затем различия резко возросли. Однако начиная с 1992 г. в распределении долей происходят постепенные изменения, выражающиеся в снижении доли более низ-

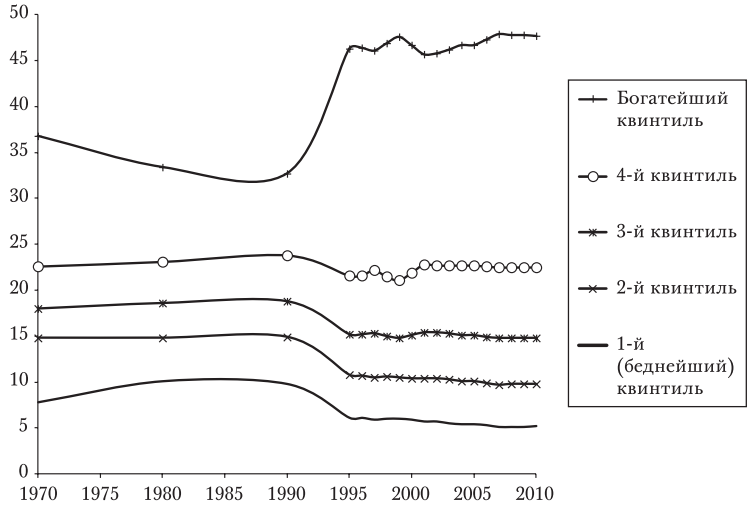



РИС. 32.5. Доли квинтилей населения в совокупных доходах в 1970–2010 гг.

Источник: Данные Росстата (разные годы).



1324(см. огл. на стр.9)

ких квинтилей и в некотором увеличении доли высшего квинтиля.

В соответствии с текущими оценками Росстата уровень неравенства, измеряемый коэффициентом Джини для доходов в расчете на душу населения составляет примерно 0,42. Столь высокое его значение является источником существенных разногласий между исследователями. Ряд российских ученых раскрыли исходные посылки, на которых основывались оценки Росстата, и предложили результаты своих собственных вычислений, которые позволяют сделать вывод о еще более высокой степени неравенства доходов (Aivazian and Kolenikov 2001; Шевяков и Кирута 2001). С другой стороны, некоторые исследователи ставят под сомнение уровни неравенства, о которых сообщает Росстат, как слишком высокие. Расчеты коэффициента Джини, сделанные с использованием данных, полученных в результате прямых обследований потребления, демонстрируют более низкие его значения, чем те, которые следуют из оценок, основывающихся на доходах[9]. Для тех стран, в отношении которых имеются соответствующие данные, неравенство в потреблении почти всегда ниже, чем неравенство в доходах (Flemming and Micklewright 1999), но в России эта разница очень высока. Поэтому были поставлены под сомнение и выводы об отсутствии изменений в неравенстве, основывающиеся на официальных рядах данных (см. рис. 32.1) (Gorodnichenko, Sabirianova Peter, and Stolyarov 2008).

## Декомпозиция изменений неравенства в переходный период

В литературе предлагаются различные объяснения повышения степени неравенства в переходный период (см. Milanovic 1998, 1999; Commander, Tolstopiatenko, and Yemtsov 1999; Mitra and Yemtsov 2007). К числу предполагаемых принципиальных детерминантов неравенства относятся:

9. См. работу Э. Теслюка и Л. Н. Овчаровой (Tesliuc and Ovcharova 2006). В соответствии с оценкой Всемирного банка коэффициент Джини составляет 0,3 (World Bank 2005).



1325(см. огл. на стр.9)

1. Ослабление давления на заработную плату и рост частного сектора.
2. Реструктуризация занятости и появление безработицы.
3. Изменения в государственных расходах и в налогообложении.
4. Либерализация цен и торговли, а также инфляция.
5. Появление задержек с платежами в некоторых сферах доходов.
6. Трансферт активов и рост доходов от собственности.

В России, как и во всех других переходных странах, произошел экономический сдвиг в направлении создания частного сектора, что привело к изменению процесса определения размеров заработной платы, ослаблению давления на величину ставок оплаты труда и исчезновению единообразия ее размеров. Вслед за переменами на рынке труда пришло и неравенство, движимое в основном растущей дифференциацией заработной платы. Хорошо известно, что некоторая часть этого роста зависела от увеличения доходов на человеческий капитал[10] и изменений в способностях. Помимо этих факторов необходимо упомянуть и о «дополнительном» неравенстве в заработной плате (Lehmann and Wadsworth 2001), которое может быть приписано отчасти задержкам с выплатами заработной платы[11], отчасти хаотической инфляции, отчасти промедлению с реструктуризацией некоторых предприятий. Фактором повышения степени дисперсии заработной платы стала гибкая оплата труда части рабочих, готовых пойти на снижение заработной платы ради сохранения своих мест на нежиз-

10. Основываясь на результатах анализа данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), А. Л. Лукьянова приходит к выводу, что на протяжении 1994–2003 гг. происходил быстрый рост доходов от образования, когда каждый дополнительный год обучения означал увеличение заработной платы на 8–9% (Lukianova 2005).

11. Вплоть до 1998 г. задержки зарплаты играли главную роль в повышении неравенства; соответственно сокращение случаев задержек после 1999 г. стало мощным фактором снижения уровня неравенства, о чем наглядно свидетельствуют данные РМЭЗ (см. Gorodnichenko, Sabirianova Peter, and Stolyarov 2008). Однако это обстоятельство не учитывается в официальных данных.



1326(см. огл. на стр.9)

неспособных предприятиях (см. главу 29 настоящего сборника). Воздействие этих факторов усиливалось институциональными и географическими реалиями, а также региональной сегментацией рынков труда. Крайние формы последней были обусловлены состоянием инфраструктуры. В результате степень дисперсии заработной платы в России оказалась значительно более высокой, чем в странах Восточной Европы (например, в Польше или Венгрии), но не слишком отличалась от динамики оплаты труда в других странах, входивших в бывший СССР (Mitra and Yemtsov 2007).

Важными движущими силами неравенства в переходный период были появление открытой безработицы, снижение экономической активности и устойчивая занятость в сферах с низкой производительностью труда, таких как натуральное хозяйство или участие в неформальном секторе. В советское время имели место очень высокие показатели экономической активности населения, резко снизившиеся в переходный период. Одновременный рост занятости в неформальной или теневой экономике привели к увеличению степени дисперсии трудовых доходов домохозяйств. Для того чтобы идентифицировать относительную роль различных движущих сил, в ряде эмпирических исследований была проведена декомпозиция наблюдавшихся в России уровней неравенства в зависимости от их источников или принадлежности к тем или иным группам населения (Commander, Tolstopiatenko, and Yemtsov 1999; Kislitsyna 2003). Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что основной движущей силой повышения неравенства, сопровождавшегося на начальных этапах переходного периода быстрым ростом предпринимательского дохода, была дисперсия заработков россиян. Что касается трансфертов, то в отличие от стран Восточной Европы, в которых они были ключевым фактором замедления повышения неравенства, в России они сыграли незначительную роль (Mitra and Yemtsov 2007).

Одним из факторов повышения неравенства, роль которых остается не совсем понятной, были политические изменения, связанные с налогообложением и государственными расходами. Имеющиеся данные позволяют высказать предположение о регрессивном воздействии



1327(см. огл. на стр.9)

налогообложения (Decoster 2005; Gorodnichenko, Martinez-Vazquez, and Sabirianova Peter 2009) и противодействующем бедности влиянии большинства государственных расходов (Ovcharova 2001; Овчарова 2001; World Bank 2005).

## Альтернативные источники данных о бедности и неравенстве

### Различные оценки бедности в переходный период

Уровень бедности является оценкой, основывающейся на определенных материалах обследований, черте бедности, дефиниции показателя благосостояния и оценочных значениях, а также дополнительных процедурах оценки. Многие из этих элементов стали предметом обсуждений российских исследователей, а официальные методы остаются предметом дискуссий. Росстат ежеквартально публикует официальные данные о динамике бедности, а подробные отчеты на эту тему выходят в свет ежегодно. Начиная с 1992 г. исходные дефиниции устанавливаются федеральными законами. В то же время доверие к официальным оценкам бедности подрывают целый ряд противоречий и слабостей: изменяющаяся черта бедности, *ad hoc* исправления и изменения оценок данных обследований и сохранявшиеся до самого последнего времени ограничения на доступ к данным.

Учитывая отсутствие доступа к официальным данным[12], неудивительно, что еще в 1992 г. началось проведение альтернативных обследований. Осуществляемый российскими и западными учеными совместный Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) предлагает репрезентативные на всероссийском уровне оценки различных аспектов уровней жизни населения. Он остается основным источником данных для большинства эмпириче-

12. Начиная с 2008 г. некоторые части официального выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств Росстата (ВОБДХ) доступны в Интернете по адресу: http://www.gks.ru.



1328(см. огл. на стр.9)

ских исследований[13] Другие альтернативные обследования, проводимые, в частности, Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), или Национальное обследование бюджетов домашних хозяйств и участия в социальных программах (НОБУС), равно как и местные обследования, пока не достигли такого же признания (неподтвержденное качество, меньшие временной и пространственный и охват, отсутствие всеобщего принятия). В табл. 32.2 представлены различные оценки уровня бедности, основывающиеся на одних и тех же (или близких) значениях черты бедности и разных наборах данных обследований, относящихся к переломным этапам переходного периода. Мы видим, что эти оценки варьируются в широком диапазоне в зависимости от источников данных и методологии.

Таким образом, в соответствии с официальной оценкой в 2000 г. уровень бедности в России составил 29%. В то же время простая взвешенная сумма значений региональных уровней бедности дает нам новую величину — 38%, несмотря на то что мы использовали тот же самый источник и определение искомого показателя[14]. При попытке сделать оценку на основе данных прямого обследования (без использования оценочных значений) для того же года с использованием выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств Росстата (ВОБДХ) мы получаем более высокое значение уровня бедности — 53%, а при оценке на основе данных РМЭЗ с использованием ранних значений черты бедности (относящихся к середине 1990-х гг.) — между 28% и 30%. Наконец, попытавшись переоценить уровень бедности, используя данные ВОБДХ без оценочных значений, но применяя более строгие дефиниции совокупного благосостояния и черты бедности Всемирного банка, мы приходим к выводу, что в 2000 г. уровень бедности

13. Подробные сведения о формировании выборки, анкета, данные и исследовательские работы, осуществлявшиеся в рамках РЭМЗ, доступны на сайте Центра народонаселения Университета Северной Каролины (УСК), http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms/home.html.

14. В общероссийской модели для оценочных значений используются параметры, отличные от применяемых в региональных моделях. Поэтому уровень бедности для всей страны не равен сумме региональных значений (World Bank 2005).



1329(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 32.2.
Соотношения социальных минимумов, установленных законом и текущего значения черты бедности (%, годовые средние)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Официальный: данные ВОБДХ с оценочными значениями[а] | 33,5 | 31,5 | 22,4 | 24,8 | 22,1 | 20,8 | 23,4 | 28,4 | 29,0 | 27,5 | 24,6 | 20,3 | 17,6 |
| Среднее официальных региональных уровней бедности[б] | | | | | | 25,0 | | 37,6 | 38,0 | 34,1 | 30,2 | 26,3 | 23,4 |
| Прямые оценки ВОБДХ без оценочных значений[в] | 33,5 | 31,5 | 42,0 | | 34,5 | 45,1 | 50,4 | 58,9 | 53,1 | 48,2 | 45,1 | 39,6 | 35,5 |
| Данные ВОБДХ рекомендованные Всемирным банком[г] | | | | | | 24,1 | 31,4 | 41,5 | 35,9 | 26,2 | 19,6 | 17,4 | 14,1 |
| РМЭЗ (Всемирный банк)[д] | 26,8 | 31,9 | 27,6 | 39,6 | 43,1 | | 49,1 | | 30,5 | | | | |
| РМЭЗ (УСК, доход)[д] | 11,7 | 13,1 | 17,1 | 29,5 | 36,9 | | 38,8 | | 27,9 | 17,5 | 15,0 | 13,1 | 10,1 |

Примечания: [а]На основе опубликованных данных (Росстат, разные годы); [б]взвешенное население; оценки основываются на данных, опубликованных Росстатом, см. World Bank (2005); [в]используются официальные значения черты бедности, веса обследования и показатель располагаемых ресурсов, см. публикации Л.Н. Овчаровой (Овчарова 2005) и Всемирного банка (World Bank 2005) с использованием официальных источников; [г]World Bank (2005, 2008); [д]Klugman (1997), World Bank (2000); Университет Северной Каролины (УСК) предлагает иные оценки, основывающиеся на последующей очистке исходных наборов данных (Klugman 1997; Ovcharova and Popova 2001; Mroz et al. 2004).

в России достиг 36%. В настоящее время исследователи не пришли к единому мнению о том, какое из значений уровня бедности является более близким к реальности.



1330(см. огл. на стр.9)

## Значения черты бедности

Как обсуждалось выше, для того чтобы определить потребность групп населения «с низкими доходами» в поддержке со стороны государства, советские власти полагались на некие пороговые значения. Так в 1975 г. в качестве условия получения пособий на детей было введено пороговое значение ежемесячного дохода в расчете на члена семьи — 50 руб. К 1985 г. этот уровень был повышен до 75 руб., а к 1991 г. — до 190 руб. При принятии соответствующих решений власти опирались на официальные (и значительно заниженные) индексы цен (см.: Klugman 1997).

Впервые в России черта бедности была разработана в 1992 г. При этом использовался подход, основывавшийся на «стоимости удовлетворения базовых потребностей». Он был разработан в 1991–1992 гг. и опирался прежде всего на стоимость минимальной продовольственной корзины (Popkin, Mozhina, and Baturin 1992). Этот подход был предложен в качестве чрезвычайной меры. Поэтому предполагалось, что в скором времени он будет обязательно пересмотрен. Но рассматриваемый подход превратился в «золотой стандарт», так как его отличали строгость и соответствие реалистичным оценкам минимальных потребностей. С тех пор дефиниция черты бедности несколько раз изменялось (особенно заметно в 1995 г., когда была увеличена доля непродовольственных товаров). К 2000 г. произошел сдвиг в сторону нормативной концепции, включавшей в себя детализированные пособия, основывавшиеся на экспертных оценках норм потребления различных товаров (включая товары длительного пользования) и услуг, которые должны были распределяться так, чтобы «функционировать должным образом»[15]. В 2005 г. концепция еще более отдалилась от объектив-

15. В соответствии с законом № 201-ФЗ от 20 ноября 1999 г. черта бедности определяется как стоимость специфических корзин товаров и услуг, рассматриваемых как необходимые для поддержания здоровья отдельных людей и их деятельности на минимальных уровнях (и личном и социальном), принимая во внимание географические условия (особенно климат).



1331(см. огл. на стр.9)

ного якоря обеспечения пропитания, поскольку регионам было предоставлено право принятия собственного законодательства и определения черты бедности согласно довольно свободным интерпретациям основополагающего закона[16].

Официальная региональная черта бедности определяет перечень специфических для той или иной территории и демографической категории населения товаров и услуг, объединяя их в пакеты. Результаты анализа позволяют сделать вывод о том, что живущие в бедности люди, принадлежащие к различным демографическим или географическим группам, вероятно, характеризуются специфическими уровнями благосостояния (Ravallion and Lokshin 2006). Данный вывод ставит под сомнение последовательность официальной методологии.

Происходящие со временем изменения привели к возникновению хорошо заметных точек разрыва в динамике изменения черты бедности. Они возникали всякий раз, когда происходил пересмотр значения этой черты в реальном выражении. К 2010 г. в реальном выражении черта бедности для пенсионеров по возрасту была более чем в два раза выше, чем ее значение в 1992 г. (рис. 32.6). Между ее пересмотрами имела место тенденция роста стоимости минимальной корзины более высокими темпами, чем темпы инфляции.

Практика пересмотра черты бедности в сторону повышения прослеживается и на уже опубликованных данных, которые могут использоваться для восстановления определенной сопоставимости во времени. В 2002 г. и в 2006 г. в России официально сообщалось о повышении уровня бедности. Но из рис. 32.7 следует, что эти случаи были не более чем статистическими артефактами, обусловленными изменениями в методологии. Обращаясь к сравнительному подходу, мы видим, что в рассматриваемом периоде происходило неуклонное снижение уровня бедности. В то же время официальные ряды данных никогда не подвергались обратно-

16. В соответствии с законом № 44-ФЗ от 31 марта 2006 г. в каждом регионе значение черты бедности исчисляется как различные количества товаров, входящих в корзину, которые умножаются на соответствующие цены (предоставляются статистическим ведомством).



1332(см. огл. на стр.9)

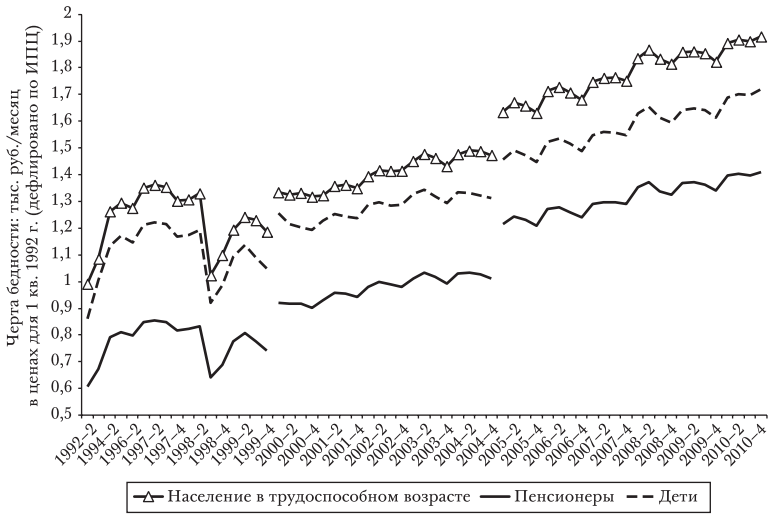



РИС. 32.6. Реальные значения черты бедности в постоянных рублях для основных демографических групп в 1992–2010 гг.

Источники: Данные Росстата (разные годы); Министерство труда и социального развития России (МТСР 2001).

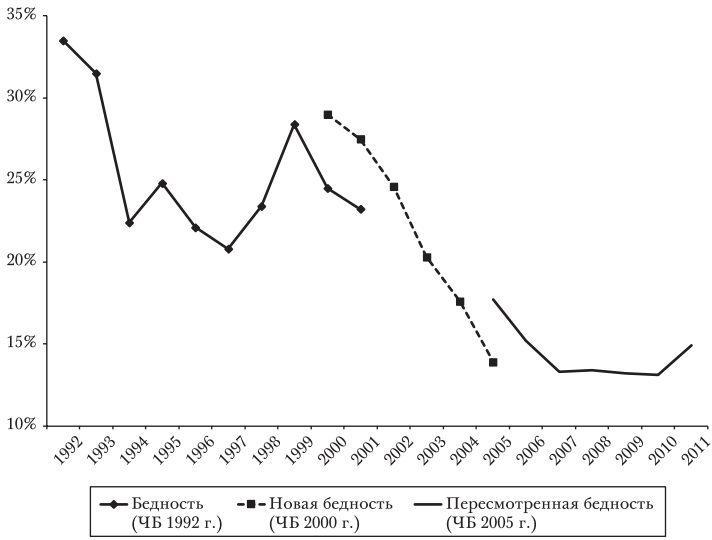



РИС. 32.7. Уровни бедности в соответствии с сопоставимыми значениями черты бедности (в % от общей численности населения) в 1992–2010 гг.

Источники: Данные Росстата (разные годы); Министерство труда и социального развития России (МТСР 2001).



1333(см. огл. на стр.9)

му пересмотру после принятия каждого нового закона. Данная практика отрицательно отражается на полезности использования данных о бедности в ретроспективном анализе государственной политики.

## Построение показателей благосостояния и процедуры установления оценочных значений

Статистика бедности и неравенства в России основывается на сведениях о доходах. Однако мы имеем дело с показателем, который респонденты обследований, проводимых во всех переходных странах, предпочитают оставлять в тени (Flemming and Micklewright 1999). Для того чтобы решить проблему занижения величин доходов, статистическое ведомство практикует корректировку полученных «сырых» данных в сторону повышения так, чтобы их среднее было равно среднему доходу, соответствующему макроэкономическому «балансу денежных доходов населения». Причины внесения подобных поправок очевидны (значительная недооценка в обследованиях), но практика их осуществления представляется противоречивой. К тому же у этих корректировок отсутствует должная база в виде серьезного эмпирического анализа. В некоторых исследованиях подвергается критике и применение специфических функциональных форм, таких как логарифмически нормальное распределение (Aivazian and Kolenikov 2001). Другие исследователи ставят под сомнение надежность данных, содержащихся в макробалансах (Шевяков и Кирута 2001).

Некоторые ученые предпринимали попытки устранить проблемы измерений, обращаясь к другим аспектам благосостояния, прежде всего к таким, как питание/здоровье и субъективная самооценка благосостояния. Что касается питания, то в ранних исследованиях были обнаружены вызывающие тревогу уровни замедления роста детей, составившие в 1993 г. свыше 10% (Klugman 1997). Но в последующие годы исследователи не обнаружили сколько-нибудь масштабных проблем с недоеданием (Zohoori, Gleiter, and Popkin 2001). В то же время, по оценкам ученых, около 40% бедного населения страдали от отсутствия продовольственной безопасности (Sedik, Wiesmann, and Sotnikov 2004). Бо́льшую оза-



1334(см. огл. на стр.9)

боченность вызывает высококалорийная диета, ведущая к ожирению. Что касается субъективных оценок благосостояния, то, по данным исследований, по меньшей мере 30–35% населения очень низко оценивают свое материальное положение и степень удовлетворенности жизнью (см. Ravallion and Lokshin 1999; Ferrer-i-Corbonell and Van Praag 2001; Guriev and Zhuravskaya 2008). В целом свыше 50% населения России относят себя к людям, уровень жизни которых находится ниже того, который они считают минимальным (в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития аналогичный показатель составляет 5%). Этот показатель значительно превышает данные «объективных» измерений, но он позволяет внимательно отслеживать эволюцию средних реальных доходов с течением времени. Его высокое значение означает, что в России бедность воспринимается как относительная, а не абсолютная обездоленность.

С точки зрения других показателей благосостояния (например, потребления), проблема их занижения является не столь важной. Значительную тревогу вызывает, скорее, отказ от участия в обследованиях (по сравнению с бедными, вероятность того, что богатые люди или представители среднего класса откажутся от участия в интервью, является более высокой). Поскольку эта проблема остается нерешенной, уровни бедности и неравенства, измеряемые на основе данных, полученных в различных обследованиях, будут оставаться источником диспутов и противоречий. В то же время эти проблемы существуют не только в России. Следовательно, было бы информативно поместить имеющиеся у нас российские данные в более широкий международный контекст, как это и сделано в следующем параграфе.

## Какое место занимает Россия в ряду других стран мира?

В табл. 32.3 представлена динамика сравнимых в международном масштабе уровней бедности ряда стран, находившихся в переходном периоде. В качестве порогового значения абсолютной бедности используется показатель



1335(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 32.3.
Уровень бедности в России и некоторых других странах региона (международная черта бедности на уровне 2,50 долл. в день на душу населения по паритету покупательной способности в 2005 г.)

| Страна | Примерно в 1995 г. | Примерно в 2000 г. | Примерно в 2009 г. |
|---|---|---|---|
| Россия | 13,3 | 11,5 | 0,25 |
| Армения | 51,1 | 66,2 | 25,4 |
| Молдавия | 50,2 | 67,7 | 14,4 |
| Албания | 15,6 | 19,2 | 10,9 |
| Румыния | 38,9 | 29,4 | 3,8 |
| Казахстан | 28,4 | 41,4 | 4,1 |
| Болгария | 6,1 | 11,9 | 2,4 |
| Польша | 1,1 | 1,4 | 0,5 |
| Литва | 4,4 | 4,4 | 0,8 |
| Украина | 15,7 | 8,7 | 0,4 |
| Венгрия | 0,9 | 0,7 | 0,5 |

Источник: Собственные оценки авторов, основывающиеся на данных национальных опросов домашних хозяйств, получены с использованием PovcalNet (интернет-инструмент анализа бедности), http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet (режим доступа: 17 февраля 2013 г.).

2,50 долл. в день (по паритету покупательной способности). Таблица основывается на компиляции, произведенной Всемирным банком на основе официальных данных о распределении дохода или потребления.

Согласно этим данным уровень бедности в Россий в переходный период в общем соответствует уровням, наблюдавшимся в странах с аналогичными уровнями ВВП: он в среднем ниже, чем в Молдавии, Армении или Румынии; сравним с Украиной и Болгарией; но выше, чем в Польше, Литве или Венгрии. Как и везде, к 2009 г. уровень бедности в России демонстрировал наиболее низкое значение, что было обусловлено предшествующими годами экономического роста. В странах, для которых доступны данные, относящиеся к на-



1336(см. огл. на стр.9)

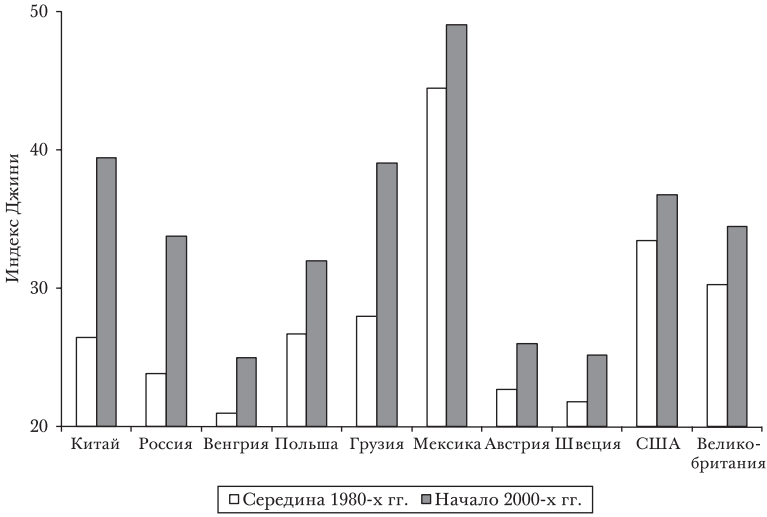



РИС. 32.8. Изменение коэффициента Джини в 1980–2000 гг. в России и некоторых других странах мира

Источник: Mitra and Yemtsov (2007), расчеты основаны на различных понятиях и дефинициях благосостояния.

чалу 1990-х гг. (Болгария, Казахстан), уровень бедности демонстрировал ту же самые «взрывную» динамику, что и в России (см. рис. 32.1).

Тот факт, что в 2009 г. уровень бедности в России составлял менее 1%, означает, что по международным стандартам он являлся несущественным (как и нескольких других странах региона). В то же время общенациональный официальный уровень бедности основывается на более высоком пороговом значении.

Как представляется, и динамика неравенства в России напоминает ее эволюцию во многих других переходных экономиках. Чтобы рассмотреть результаты России в исторической и глобальной перспективе, на рис. 32.8 представлена динамика повышения неравенства в Китае, России, США, Великобритании, Мексике, Швеции, Польше, Грузии и Венгрии. Для каждой страны используется наиболее надежный, как нам представляется, показатель дисперсии уровней жизни. В начале 2000-х гг. уровень неравенства в России был ниже, чем в Китае и Мексике; выше, чем Венгрии, Австрии и Швеции;



1337(см. огл. на стр.9)

и примерно сопоставимым с показателями Польши, США и Великобритании. Очевидно, что величина изменения степени неравенства в России является очень высокой и сопоставимой со скоростью перемен, наблюдаемой в Китае.

Данные, приведенные на рис. 32.8, демонстрируют, что повышение степени неравенства в переходных экономиках происходило на фоне его глобального роста, воздействовавшего на разные страны в различной степени. Если говорить о России, то ее отличительной чертой были очень высокие темпы роста неравенства. В соответствии с официальными данными, сдвиг в распределении доходов произошел за очень короткое время — в течение 1992–1994 гг.

## Выводы

В России издавна существует традиция измерений и анализа уровня благосостояния населения, что способствовало формированию и расширению круга литературы, посвященной проблемам бедности и неравенства, а также организации сбора соответствующих данных. Несмотря на то что в СССР не публиковались официальные данные о бедности и неравенстве, некоторые базисные факты были должным образом установлены, а на реальную политику продолжали оказывать влияние некоторые унаследованные из прошлого идеи (например, о свойствах бедности). В первые годы переходного периода произошло повышение уровня бедности, но начиная с 2000 г. экономический рост привел к резкому его сокращению. Однако он не позволил ни полностью избавиться от бедности, ни восстановить положение, существовавшее до начала перехода к рыночной экономике. Природа бедности в современной России отличается от той, которая была в СССР, а ее основной движущей силой является высокая степень неравенства. Со временем эффективность экономического роста с точки зрения сокращения бедности уменьшилась.

В дальнейшем изучении нуждаются основные вопросы, связанные с измерением уровня жизни: природа и степени бедности и неравенства, самые эффективные



1338(см. огл. на стр.9)

способы сбора и анализа данных об этих социальных феноменах, а также наиболее действенные инструменты политики, направленной на их сокращение. Будущее борьбы с бедностью в России зависит от переосмысления связи между бедностью и неравенством, а также достижения единого мнения относительно адресности социальной политики в отношении более всего нуждающихся в помощи граждан. Россия столкнулась с новыми серьезными вызовами, такими как старение населения, усиливающееся глобальное конкурентное давление после вступления страны во Всемирную торговую организацию и растущие ожидания населения. Поэтому в ближайшем будущем вопрос политики борьбы с бедностью и неравенством неизбежно будет привлекать пристальное внимание исследователей и политиков.

## Библиография

Капустин, Е. и Н. Кузнецова. 1972. «Региональные особенности повышения жизненного уровня населения», *Экономические науки* 1: 49-59.

Можина, М. (ред.). 1994. *Бедность: взгляд ученых на проблему*. М.: ИСПЭН РАН.

МТСР (Министерство труда и социального развития). 2001. *Социальные индикаторы доходов и уровня жизни населения*. М: МТСР.

Овчарова, Л. (ред.). 2001. *Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации*. М.: Московское бюро международной организации труда; http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/rep_ru_edit.pdf.

Овчарова, Л. 2005. *Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность*. М.: ГУ-ВШЭ.

Овчарова, Л. и Э. Теслюк. 2007. *Чувствительность статистических показателей бедности и неравенства к альтернативным определениям благосостояния домашних хозяйств. Иллюстрация с помощью данных обследования* НОБУС. Всемирный банк.

Писарев, И. 1959. *Методологические вопросы изучения уровня жизни трудящихся*. М.: Соцэкгиз.

Римашевская, Н. 2001. *Женщина, мужчина, семья в России: последняя треть* XX *века. Проект Таганрог*. М.: ИСЭПН РАН.

Росстат. 1995, 1999, 2003, 2005, 2006, 2007, 2010. *Социальное положение и уровень жизни населения России*. М.: Росстат.

Росстат. 1997, 2000, 2009. *Российский статистический ежегодник*. М.: Росстат.

Саркисян, Г. и Н. Кузнецова. 1967. *Потребности и доход семьи*. М.: Экономика.



1339(см. огл. на стр.9)

Суринов, А. 2003. *Уровень жизни населения России: 1992–2002*. М.: Статистика России.

Шевяков, А. и А. Кирута. 2001. *Экономическое неравенство, уровень жизни и бедность населения России: Методы измерения и анализ причинных зависимостей: Науч. докл*. М.: Изд-во РПЭИ.

Aivazian, S., and S. Kolenikov. 2001. "Poverty and Expenditure Differentiation of the Russian Population" (in Russian), EERC Working Paper No. 01/01.

Alexeev, M., and C. Gaddy. 1993. "Wage and Income Distribution in the USSR in the 1980s", *Review of Income and Wealth* 39(1): 23–36.

Atkinson, A., and J. Micklewright. 1995. *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bergson, A. 1984. "Income Inequality under Soviet Socialism", *Journal of Economic Literature* 22(3): 1052–1099.

Bogomolova, T., and V. Tapilina. 1998. "Income Mobility in Russia in the mid-1990s". EERC Working Paper No. 99/11.

Braithwaite, J. 1997. "The Old and New Poor in Russia." In *Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses*, ed. J. Klugman. Washington, DC: World Bank Publications: 29–64.

Commander, S., A. Tolstopiatenko, and R. Yemtsov. 1999. "Channels of Redistribution: Inequality and Poverty in the Russian Transition", *Economics of Transition* 7(2): 411–447.

Decoster, A. 2005. "How Progressive Are Indirect Taxes in Russia?", *Economics of Transition* 13(4): 705–729.

Fedorov, L. 2002. "Regional Inequality and Regional Polarization in Russia, 1990-99", *World Development* 30: 443-456.

Ferrer-i-Corbonell, A., and B. Van Praag. 2001. "Poverty in Russia", *Journal of Happiness Studies* 2: 147–172.

Flemming, J., and J. Micklewright. 1999. "Income Distribution, Economic Systems and Transition". In *Handbook of Income Distribution*, ed. A. B. Atkinson and F. Bourguignon. Chapter 14: 843–918, Amsterdam: Elsevier Science BV.

Gorodnichenko, Y., J. Martinez-Vazquez, and K. Sabirianova Peter. 2009. "Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia", *Journal of Political Economy* 117 (3): 504–554.

Gorodnicheno, Y., K. Sabirianova Peter, and D. Stolyarov. 2008. "A Bumpy Ride along the Kuznets Curve: Consumption and Income Inequality Dynamics in Russia", IZA Discussion Paper.

Guriev, S., and E. Zhuravskaya. 2008. "(Un)Happiness in Transition", SSRN Research Paper.

Gustafsson, B., and L. Nivorozhkina. 1998. "The Distribution of Economic Well-Being in Urban Russia at the End of the Soviet Era", *International Review of Applied Economics* 12: 361–380.

Gustafsson, B., and L. Nivorozhkina. 2005. "How and Why Transition Made Income Inequality Increase in Urban Russia: A Local Study", *Journal of Comparative Economics*, 33(4): 772–787.

Katz, K. 2001. *Gender, Work and Wages in the Soviet Union. A Legacy of Discrimination*. Houndsmills, UK: Palgrave.



1340(см. огл. на стр.9)

Kislitsyna, O. 2003. "Income Inequality in Russia during Transition: How Can it Be Explained?", Economics Education and Research Consortium Working Paper Series 8.

Klugman, J., ed. 1997. *Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses*. Washington, DC: World Bank Publications.

Lehmann, H., and J. Wadsworth. 2001. "Wage Arrears and the Distribution of Earnings in Russia", IZA Discussion Paper.

Lokshin, M., and B. Popkin. 1999. "The Emerging Underclass in the Russian Federation: Income Dynamics, 1992-1996", *Economic Development and Cultural Change* 12: 803–829.

Lokshin, M., and M. Ravallion. 2000. "Welfare Impacts of the 1998 Financial Crisis in Russia and the Response of the Public Safety Net", *Economics of Transition* 8(2): 269–295.

Lokshin, M., and R. Yemtsov. 2001. "Household Strategies for Coping with Poverty and Social Exclusion in Post-Crisis Russia", World Bank Policy Research Working Paper 2556.

Lukianova, A. 2005. "Wage Differentiation and Phenomenon of Working Poor in Russia", mimeo, World Bank.

Matthews, M. 1986. *Poverty in the Soviet Union: The Lifestyle of Underprivileged in Recent Years*. Cambridge : Cambridge University Press.

McAuley, A. 1979. *Economic Welfare in the Soviet Union: Poverty, Living Standards and Inequality*. Madison: University of Wisconsin Press.

Milanovic, B. 1998. *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, DC: World Bank.

Milanovic, B. 1999. " Explaining the Increase in Inequality during the Transition", World Bank Policy Research Working Paper 1935.

Mitra, P., and R. Yemtsov. 2007. "Increasing Inequality in Transition Economies: Is There More to Come?", World Bank Policy Research Working Paper 4007.

Mroz, T., L. Henderson, M. Bontch-Osmolovsii, and B. M. Popkin. 2004. "Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation: The Russia Longitudinal Monitoring Survey 1992-2003", Report submitted to the U. S. Agency for International Development.

Ofer, G., and A. Vinokur. 1979. *Family Budget Survey of Soviet Emigrants in the Soviet Union*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Ofer, G., and A. Vinokur. 1992. *The Soviet Household under the Old Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ovcharova, L., ed. 2001. *Working towards a Poverty Eradication Strategy in Russia: Analysis and Recommendations*. Moscow: International Labour Organization, Moscow Bureau.

Ovcharova, L., and D. Popova, 2001. "What Kind of Poverty Alleviation Policy Does Russia Need?", *Russian Economic Trends* quarter 1.

Popkin, B., M. Mozhina, and A. Baturin. 1992. "The Development of a Subsistence Income Level in the Russian Federation", unpublished manuscript, Carolina Population Center, University of North Carolina at Chapel Hill.

Ravallion, M., 1994. *Poverty Comparisons*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers.



1341(см. огл. на стр.9)

Ravallion, M., and M. Lokshin. 1999. "Identifying Welfare Effects from Subjective Questions", World Bank Policy Research Working Paper Series #2301.

Ravallion, M., and M. Lokshin. 2006. "Testing Poverty Lines", *Review of Income and Wealth* 52(3): 399–421.

Sedik, D., D. Wiesmann, and S. Sotnikov. 2004. *Food Security in the Russian Federation*. Rome: Food and Agriculture Organization.

Stillman, S. 2001. "The Response of Consumption in Russian Households to Economic Shocks", William Davidson Working Paper 412.

Tesliuc, E., and L. Ovcharova. 2006. *Sensitivity of Poverty and Inequality Statistics to Alternative Definitions of Household Welfare. Illustration Using the* NOBUS *Survey*. Moscow: Mir.

Wegren, S., D. O'Brien, and V. Patsiokovski. 2003. *Why Russia's Rural Poor Are Poor*. Washington, DC: National Council for Eurasian and East European Research.

Wegren, S., D. O'Brien, and V. Patsiokovski. 2000. *Russia: Poverty in 1998*. Washington, DC: World Bank.

Wegren, S., D. O'Brien, and V. Patsiokovski. 2005. *Russian Federation: Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform*. Washington, DC: World Bank.

Wegren, S., D. O'Brien, and V. Patsiokovski. 2008. *Russian Federation: Promoting Equitable Growth. A Living Standards Assessment*. Washington, DC: World Bank.

Yemtsov, R. 2005. "Quo Vadis: Inequality and Poverty Dynamics across Russian Regions in 1992–2000". In *Spatial Inequality and Development*, ed. Ravi Kanbur and Anthony J. Venebles. London: Oxford University Press.: 348–397.

Zohoori, N., K. Gleiter, and B. Popkin. 2001. "Monitoring Health Conditions in the Russian Longitudinal Monitoring Survey 1992–2000", report submitted to the U. S. Agency for International Development. Carolina Population Center, University of North Carolina at Chapel Hill.

# ГЛАВА 33.
# Новые демографические тенденции в Российской Федерации

ИРИНА ДЕНИСОВА
И ДЖУДИТ ШАПИРО

ПЕРСПЕКТИВА неуклонного и значительного снижения численности российского населения трудоспособного возраста (Росстат 2010) является предметом очевидного беспокойства для высших государственных руководителей, хотя активное и систематическое внимание к этому вопросу стало уделяться ими сравнительно недавно.

Внимание более широкой общественности также было сосредоточено на угрозе дальнейшего снижения общей численности населения, которому на протяжении последних двух десятилетий предшествовала значительная, на 5,6 млн, убыль, с 148,5 млн человек в начале 1992 г. до величины, оцениваемой как 142,9 млн. человек (Демографический ежегодник России 2010, 26; Росстат 2011, 102).

Самоочевидны потери общественного благосостояния, обусловленные как низкой ожидаемой продолжительностью жизни, которая вызвана крайне высокой смертностью взрослого населения (особенно мужчин), так и ограниченностью ожидаемой продолжительности здоровой жизни, от которой страдает выживающее пожилое население (как правило, женщины). Проблема состояла и состоит в том, чтобы выявить возможный набор инструментов, способных обратить вспять неблагоприятные тенденции. Дополнительная угроза произрастает из очень низких показателей рождаемости, наблюдавшихся в 1990-х гг. Вкупе с повышенными показателями смертности они приводят к отрицательным темпам естественного прироста населения, которые можно видеть на рис. 33.1. Эти тенденции лишь отчасти уравнове-



1343(см. огл. на стр.9)

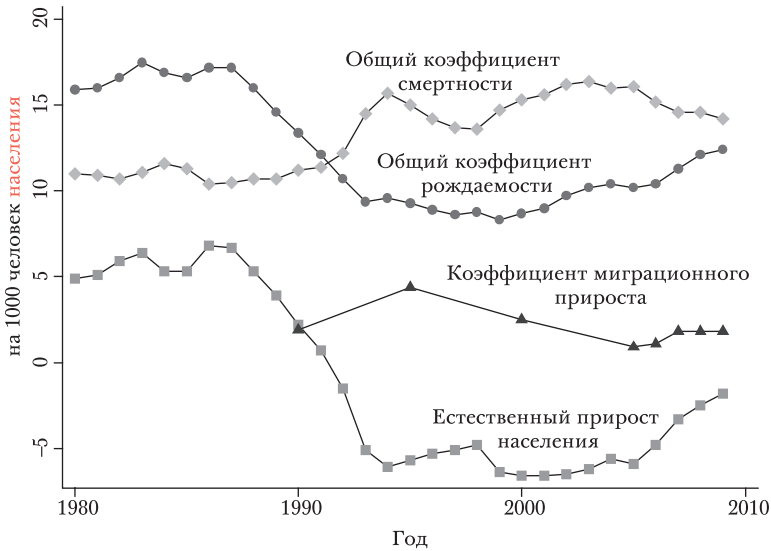



РИС. 33.1 Общий коэффициент смертности, общий коэффициент рождаемости, естественный прирост населения и коэффициент миграционного прироста, на 1000 человек, 1980–2010 гг.

Источник: Демографический ежегодник России (2010), с. 69, 486.

шиваются миграционными потоками, зачастую значительными по своему размеру.

На рис. 33.1 начиная с 2005 г. хорошо видно и явное изменение тенденции, причем показатели рождаемости возросли, а показатели смертности упали. Эта новая тенденция сохранилась, несмотря на экономический спад 2009 г. и более че м 40 000 дополнительных смертей, вызванных летней жарой 2010 г. (Ревич 2010). Проявления оптимизма, чем бы они ни были вызваны, по поводу демографических тенденций в России всегда должны быть сдержанными. Следует помнить, что, как мы только что видели, демографические тенденции способны менять направление на противоположное. Более того, известно, что инерционное снижение населения из-за падения рождаемости в 1990-х гг. означает дефицит вступающих в совершеннолетие (молодых рабочих, матерей и отцов), который в следующем десятилетии может быть восполнен лишь увеличением чистого миграционного притока (Елизаров 2011; Захаров 2011а).



1344(см. огл. на стр.9)

В данной главе мы, опираясь на литературу по демографии, экономике, эпидемиологии, социологии и общественному здравоохранению, рассматриваем демографические тенденции последнего времени в области смертности и рождаемости. Вначале анализируются изменения смертности в России, и наибольшее внимание уделяется смертности взрослого населения. В главе обсуждаются объяснения долгосрочных тенденций смертности, а также конкурирующие объяснения глубинных причин всплесков смертности в 1990-х и 2000-х гг. Затем мы переходим к тенденциям в области рождаемости, уделяя особое внимание инициативам, предпринятым государством в 2000-х гг. От отдельных аспектов изменения численности населения мы переходим к единой картине и завершаем эту главу описанием выводов о путях решения демографических проблем, которые можно сделать на основе рассмотренных нами исследований.

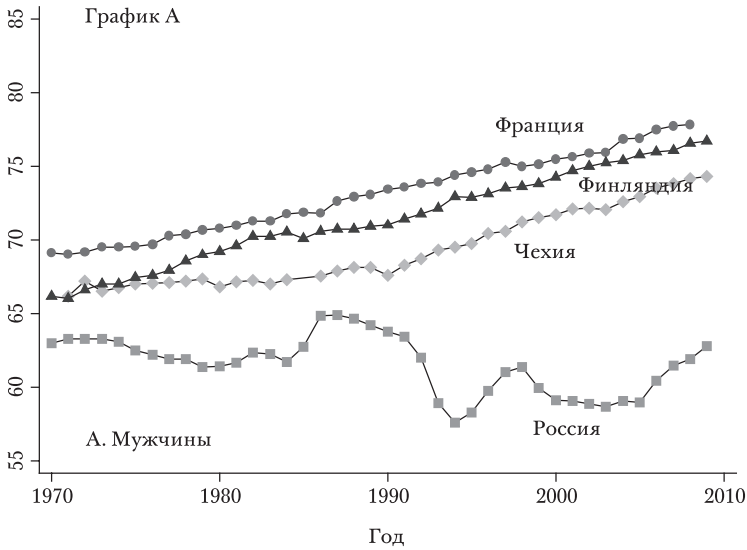
## Российский кризис смертности

С точки зрения ожидаемой продолжительности жизни Россия занимает очень низкое место не только по сравнению со странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), но и среди стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай), и среди стран Содружества Независимых Государств (СНГ). В 2009 г. Россия по ожидаемой в момент рождения продолжительности жизни мужчин занимала 142-е место среди 193 стран. По соответствующему показателю для женщин она занимала 105-е место среди 193 стран. Средняя ожидаемая продолжительность жизни новорожденного русского мальчика на восемь лет ниже этого же показателя для бразильского мальчика, для новорожденной русской девочки — на три года ниже. Для обоих полов расхождение с китайскими показателями превышает восемь лет. Российские показатели почти на 15 лет меньше показателей ведущих стран ОЭСР (WHO 2011).

Хотя ожидаемая продолжительность жизни в России была низкой в последние годы существования СССР, резкое падение в 1993 и 1994 гг. привлекло всемирное внимание и вызвало волну исследований, которые



1345(см. огл. на стр.9)



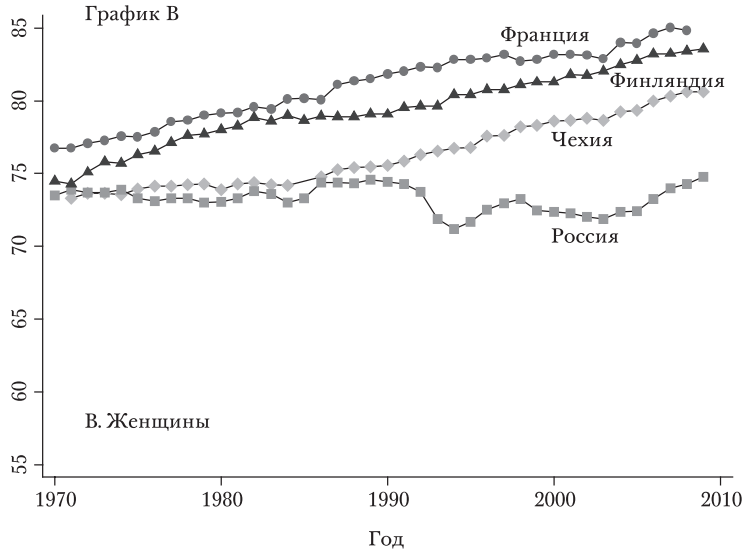




РИС. 33.2 Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, мужчины (график А) и женщины (график В) для Российской Федерации, Франции, Финляндии и Чешской Республики, 1970–2010 гг.

Источник: База данных «Европейское здоровье для всех» (European Health for All database, http://www.euro.who.int/hfadb), июль 2011.



1346(см. огл. на стр.9)

продолжаются и сегодня. В существующей литературе это падение именуется «кризисом смертности» ("mortality crisis", Shapiro 1995). На рис. 33.2 изображена ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин (график А) и женщин (график В) с 1970 г. по 2009 г. в России и трех странах, используемых для сравнения с ней: Франции (лидер среди европейских стран), Финляндии (одна из частей Российской Империи, входившая в нее до 1917 г., среди европейских стран характеризуется поздним проведением модернизации в области здравоохранения) и Чешской Республике (лидер среди стран бывшего социализма).

Ожидаемая при рождении продолжительность жизни мужчин в 2008 г. была на 16 лет ниже, чем во Франции, на 14,7 лет ниже, чем в Финляндии, и на 12,2 лет ниже, чем в Чешской Республике. Отставание ожидаемой продолжительности жизни женщин имеет существенный, но меньший размер. Оно составляет, соответственно, 10,5, 9,1 и 6,3 лет в сравнении с Францией, Финляндией и Чешской Республикой. Различие ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин в России почти в два раза больше, чем в перечисленных странах — 12 лет, что очень много.

## Анализ тенденций в сравнительной перспективе

Динамику изменения ожидаемой продолжительности жизни в России характеризуют две ключевые отличительные черты. Во-первых, на протяжении более чем сорока лет отсутствовала тенденция к повышению – повышающий тренд — показателей ожидаемой продолжительности жизни как мужчин, так и женщин. Во-вторых, в 1980-х и 1990-х гг. наблюдались исключительные по своей величине отклонения от общей тенденции, которые особенно выражены для мужчин.

В трудоспособных возрастах сосредоточены исключительные по международным меркам показатели вероятности смерти (рис. 33.3, график А). В 1960 г. вероятность того, что 15-летний мужчина умрет прежде достижения им 60-летнего возраста, в России составляла 28%, в Финляндии 25%, а в Чешской Республике 20%. Эта вероятность за 50 лет снизилась в Финляндии наполовину,



1347(см. огл. на стр.9)

до 12%, а Чешская Республика за последние 20 лет, после 30 лет застоя, снизила этот риск до 14%.

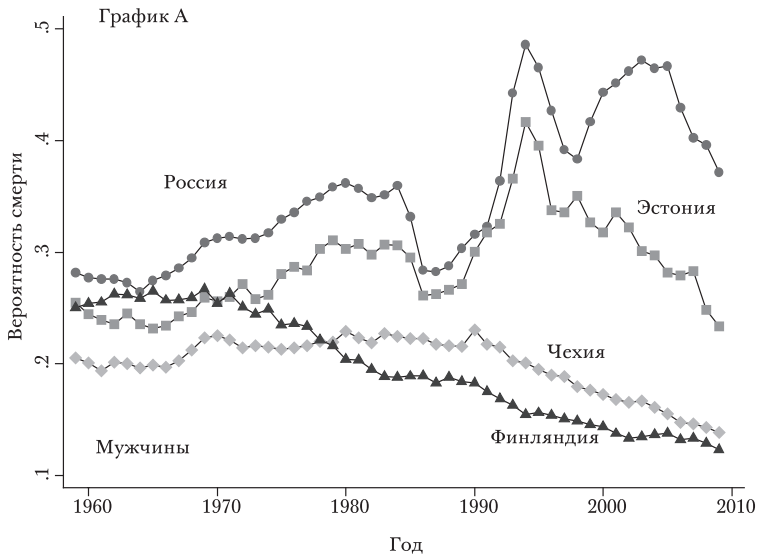
Наблюдавшаяся в России с 1965 г. по 1985 г. тенденция роста смертности взрослого населения чрезвычайно далека от обрисованной картины. Эта тенденция была прервана лишь улучшением времен перестройки, а впечатляющий взлет смертности в начале 1990-х гг. напоминает возвращение на круги своя. После 1994 г. показатели смертности взрослого населения падали. Это падение прекратилось в 1999 г., после дефолта и девальвации, и в результате возобновилась прежняя тенденция, которая не меняла свое направление до наступления 2005 г. В годы пиковых показателей, 1994-й и 2003-й, вероятность того, что 15-летний российский мужчина не достигнет возраста 60 лет, взлетела до 49% и 47% соответственно. Этот факт отражен и показателями ожидаемой продолжительности жизни мужчин, которые упали ниже 60 лет, приближаясь к величинам, характерным главным образом для Тропической Африки.

Усредненная по первому десятилетию XXI в. вероятность того, что 15-летний российский мужчина не доживет до возраста 60 лет, составила 43,6%, в сравнении с 13,4% для Финляндии. Однако последние годы продемонстрировали падение вероятности смерти, обусловленное снижением смертности вследствие тех основных причин, которые мы обсудим далее, т.е. смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, а также смертности от внешних и насильственных причин. Потребуется дополнительное время, чтобы понять, является ли это падение началом устойчивой тенденции снижения смертности, которая свойственна бывшим социалистическим странам, расположенным западнее России, или все же, к сожалению, произойдет еще одно возвращение на круги своя.

Изменения в области младенческой смертности были сравнительно более благоприятными, особенно за последнее десятилетие. На рис. 33.3 (график B), который основан на информации из базы данных «Европейское здоровье для всех», трудно увидеть рост этого показателя в 1970-х гг. (общественное внимание к этому факту привлекла работа Davis and Feshbach 1980). Этот рисунок по необходимости опирается на используемое



1348(см. огл. на стр.9)



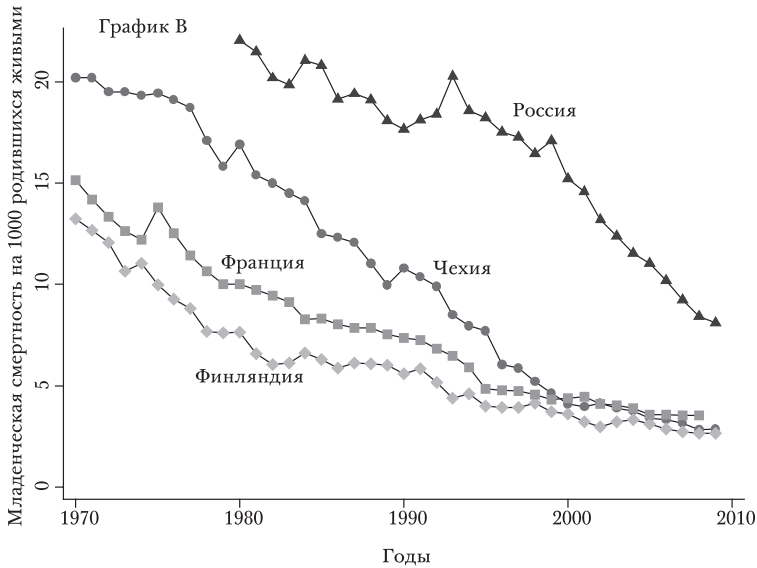




РИС. 33.3 График А: Вероятность того, что 15-летний мужчина не доживет до 60 лет, для Российской Федерации, Финляндии, Чешской Республики и Эстонии. График В: Младенческая смертность на 1000 родившихся живыми в Российской Федерации, Франции, Финляндии и Чешской Республике, мужчины и женщины

Источник: Для графика А — база данных о смертности человека (http://www.mortality.org), 2011 г., для графика В — база данных «Европейское здоровье для всех», 2011 г.



1349(см. огл. на стр.9)

в России определение младенческой смертности, которое по-прежнему отличается от стандартного. В соответствии с определением, используемым в России, дети, имеющие крайне малый вес, но подающие признаки жизни, учитываются как мертворожденные, если они прожили менее одной недели. Согласно оценкам экспертов, в 1990-х гг. эта методика привела к занижению показателей на 10–15% (Андреев 2006, 283). Официальные показатели смертности снизились с 22 смертей на 1000 родившихся живыми в 1980 г. до 8,1 на 1000 родившихся живыми в 2009 г. (рис. 33.3, график B). Также заметим, что в годы наиболее резкого подъема смертности взрослого населения показатели младенческой смертности изменили направление и возросли, но не слишком значительно.

Пример Чешской Республики, которая достигла показателей стран-лидеров, особо ценен. В 2008 г. младенческая смертность в России была на уровне Чешской Республики 1993 г., что означает отставание на 15 лет, а с учетом упомянутого выше занижения показателей — на 17 лет. Однако это существенное отставание составляет менее половины 40-летнего отставания в области смертности населения в целом.

Приведенные данные говорят, что до середины 1960-х гг. послевоенная Россия следовала по пути передовых промышленных стран, и ожидаемая продолжительность жизни увеличивалась. Начиная с 60-х гг., России не удавалось двигаться по тому же пути. Ожидаемая в момент рождения продолжительность жизни оставалась примерно на одном уровне, а показатели вероятности смерти в трудоспособном возрасте увеличивались, пока не настало краткосрочное улучшение в начале перестройки. Итак, чтобы понять причины российского кризиса смертности, необходимо выйти за пределы трудностей жизни в период многочисленных преобразований 1990-х гг., которые также внесли свой вклад в неблагоприятные тенденции долгосрочного развития и усугубили их.

Основное вразумительное объяснение 40-летнего отставания в области смертности, предложенное в литературе, состоит в том, что России не удалось завершить второй этап здравоохранительного перехода. В част-



1350(см. огл. на стр.9)

ности, она не воспользовалась плодами «сердечно-сосудистой революции» (UNDP 2009; Meslé and Vallin 2011).

## Незавершенный здравоохранительный переход

Мелле и Валлен (Meslé and Vallin 2011) предложили использовать понятие здравоохранительного перехода (health transition), противопоставляя его введенному Омраном (Omran 1971) и получившему широкое признание понятию эпидемиологического перехода[1], чтобы принять во внимание не только эпидемиологические тенденции и закономерности, но и перемены в общественной жизни и поведении людей. Они опирались при этом на работу (Lerner 1973). Первый этап здравоохранительного перехода в развитых странах был завершен к концу 1960-х гг., когда инфекционные заболевания утратили свою значимость, а дегенеративные и хронические заболевания и «рукотворные» болезни (дорожно-транспортные происшествия, самоубийства, убийства, алкоголизм) стали главным источником беспокойства. Начало второго этапа здравоохранительного перехода связано с «сердечно-сосудистой революцией» 1970-х гг. Она позволила основным промышленным странам завершить период относительно неизменных показателей ожидаемой продолжительности жизни и продолжить движение вперед. Именно в этот момент советский/российский опыт отклонился от опыта жизни развитых стран. Пропустив сердечно-сосудистую революцию, Россия теперь движется по своему пути с 40-летним опозданием.

---

1. Предложенная Абделем Омраном в 1971 г. теория эпидемиологического перехода (epidemiological transition) является попыткой объяснить успехи в области здравоохранения, достигнутые развитыми странами с XVIII в. Согласно Омрану, все человеческие сообщества проходят в процессе модернизации через три этапа: на первом высокая смертность вызвана голодом и эпидемиями, а средняя продолжительность жизни не достигает 30 лет; на втором этапе эпидемии отступают и ожидаемая продолжительность жизни значительно возрастает, переходя границу 50 лет; на третьем этапе главными становятся прогрессирующие и «рукотворные» заболевания. На третьем этапе темпы снижения смертности не столь высоки, причем исчезновение инфекционных заболеваний увеличивает количество прогрессирующих заболеваний, а «рукотворные» болезни (т.е., дорожно-транспортные происшествия, самоубийства, убийства, алкоголизм) становятся более и более частыми. — *Примеч. пер.*



1351(см. огл. на стр.9)

Сердечно-сосудистая революция в области здравоохранения — это не только и не столько новые высокие технологии, с использованием которых Россия, так или иначе, до сих пор испытывает трудности. Чтобы вкусить ее плоды, необходимо, чтобы граждане приняли на себя ответственность за собственное здоровье, изменив свое поведение и образ жизни (Meslé and Vallin 2011). Франция была одним из пионеров внедрения достижений сердечно-сосудистой революции, а России не удалось преобразовать систему здравоохранения, которая была задумана для борьбы с инфекционными заболеваниями, так, чтобы в большей мере нацелить ее на отдельного пациента, выстроить взаимоотношения между врачом и пациентом и добиться внимания врачебного сообщества к этим важным вопросам общественного здравоохранения. Современная Франция перешла к новым и сложным задачам обеспечения здоровой жизни пожилых людей, а Россия все еще должна завершить второй этап. Мелле и Валлен представили свидетельства того, что это различие в основном объясняет расхождение траекторий ожидаемой продолжительности жизни в этих двух странах, которое началось с 1970-х гг. В работе Брейнерд (Brainerd 2012) это объяснение использовано шире — для бывших социалистических стран в целом.

Представленное объяснение согласуется с наблюдаемыми в России структурой и динамикой смертности от различных причин. С большинством инфекционных заболеваний удалось справиться к концу 1960-х гг., и они более не являются основными причинами смерти, хотя вновь стал проблемой туберкулез и появился СПИД. Сердечно-сосудистые заболевания, внешние причины и нездоровый образ жизни остаются важнейшими причинами смертности в России. Смертность от внешних причин (несчастные случаи, убийства и самоубийства) находится на совершенно ином уровне, чем в ведущих странах Запада. От сердечно-сосудистых заболеваний умирают не только чаще, но и в существенно более молодом возрасте (рис. 33.4).

Тенденция к повышению смертности мужчин трудоспособного возраста и значительные колебания показателей в 1990-х и 2000-х гг. объясняются изменениями



1352(см. огл. на стр.9)

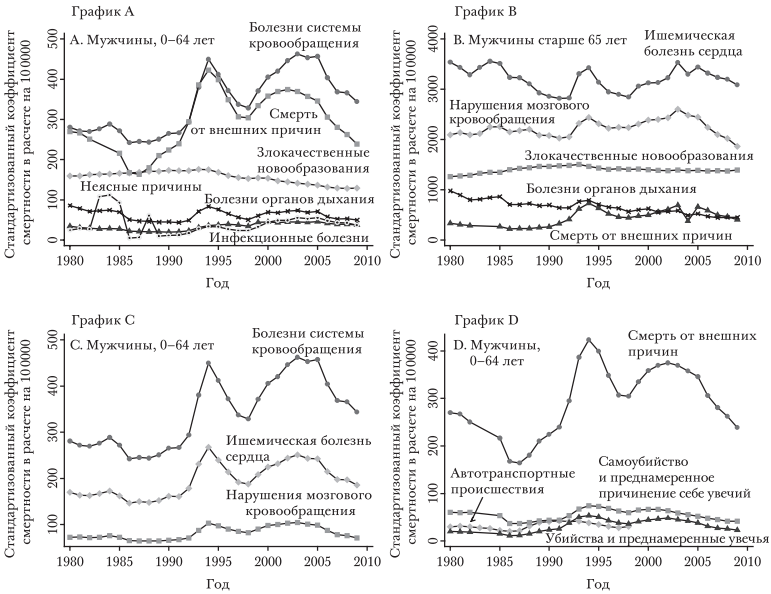



РИС. 33.4 Стандартизованные коэффициенты смертности по причинам смерти в Российской Федерации

График A: мужчины 0–64 лет; график B: мужчины 65 лет и старше; график C: сердечно-сосудистые заболевания; график D: смерть от внешних причин для мужчин 0–64 лет.

Источник: база данных «Европейское здоровье для всех», 2011 г.

смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы и внешних причин, причем смертность от алкогольного отравления была особенно переменчивым показателем. Значительное число смертей от насильственных причин — убийств, самоубийств и дорожно-транспортных происшествий — объясняет лишь часть общего значения стандартизованного коэффициента смертности в данной группе, причем смерть от несчастных случаев в быту является основной частью смертей от «других» причин в данной группе.

Болезни системы кровообращения преобладают среди причин смертности российских женщин. Смертность от внешних причин повышена в сравнении с показателями западных стран, но играет существенно меньшую роль с точки зрения величины и характера изменения во времени показателей смертности в целом.



1353(см. огл. на стр.9)

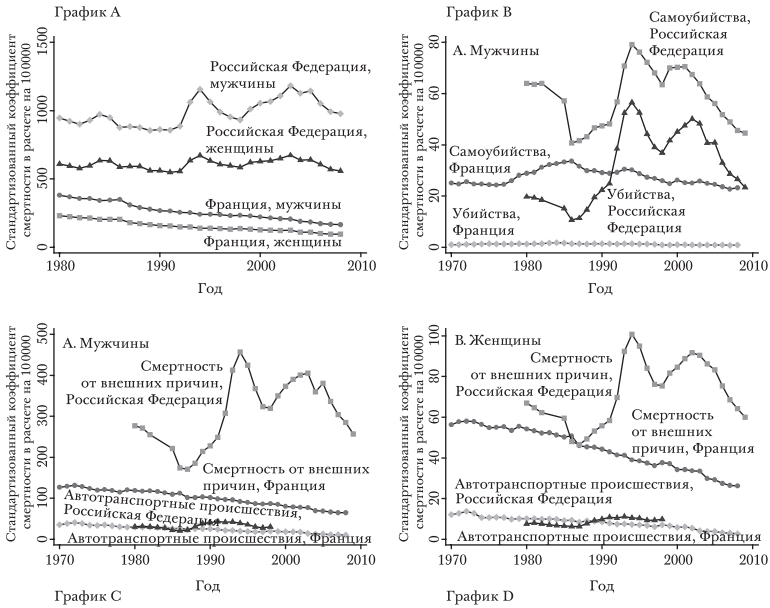



РИС. 33.5 Стандартизованные коэффициенты смертности от различных причин в Российской Федерации и Франции

График A: стандартизованные коэффициенты смертности от болезней системы кровообращения, мужчины и женщины; график B: стандартизованные коэффициенты смертности, вызванной убийствами и самоубийствами; график C: стандартизованные коэффициенты смертности от внешних причин, включая автотранспортные происшествия, мужчины; график D: стандартизованные коэффициенты смертности от внешних причин, включая автотранспортные происшествия, женщины.

Источник: база данных «Европейское здоровье для всех», 2011 г.

Дополнительную поддержку гипотезе о том, что Россия отстает на 40 лет от передовых стран главным образом из-за того, что она не воспользовалась плодами «сердечно-сосудистой революции», дает сравнение стандартизованных показателей смертности от заболеваний системы кровообращения в России и Франции. Согласно работе (Shkolnikov, Mesle, and Leon 2002), в середине 1960-х гг. показатели смертности от заболеваний системы кровообращения в России и Франции были довольно близкими. В конце 1980-х гг. страны начали расходиться по разным путям, причем Франция достигла существенного улучшения, а Россия стояла на месте и даже двигалась вспять. В результате российские показатели превы-



1354(см. огл. на стр.9)

шали французские в 2,5 раза в 1980 г., в 3,5 раза в 1990 г., почти в 5 раз в 2000 г. и уже почти в 7 раз в 2008 г. (рис. 33.5).

Российские показатели гораздо хуже французских с точки зрения двух составляющих смертности от внешних причин — уровней самоубийств и убийств. Уровни самоубийств для мужчин в России примерно вдвое превышают французские, а для женщин они выше примерно на 30%. Уровень убийств в России для мужчин в 2008 г. был примерно в 30 раз выше, чем во Франции, а для женщин — в 15 раз (рис. 33.5, график B для мужчин, данные для женщин см. в той же базе данных). Необычайно высокие уровни убийств и самоубийств в значительной степени связывают с широким распространением алкоголизма и маргинализацией российского общества (Vishnevsky et al. 1996; UNDP 2009; Leon, Saburova, and Tomkins 2007; Saburova et al. 2011).

Возрастная структура вероятности смерти от конкретного заболевания в России также отличается от стран ОЭСР и аналогичных им. Вишневский и соавторы (1996, с. 22) обратили внимание, что хотя средняя вероятность смерти от инфекционных болезней в России 1990-х гг. для мужчин была на уровне Франции и Великобритании, вероятность смерти от инфекционных болезней в первый год жизни была в России почти в 6 раз выше.

Средняя вероятность смерти от внешних причин для российских мужчин была почти в 3 раза выше, а для женщин — в 1,5 раза выше, чем соответствующие цифры для Франции и Великобритании, однако для мужчин в возрасте от 30 до 39 лет и от 40 до 49 лет она была почти в 5 раз выше. «Молодой облик» смертности от сердечно-сосудистых заболеваний проявляется в том, что для российского мужчины вероятность умереть от заболеваний системы кровообращения была почти в 4 раза выше в возрастной группе 30–39 лет, в 3 раза выше в возрастной группе 20–29 лет, в 3,5 раза выше в возрастной группе 40–49 лет. Если сравнить с развитыми странами и выделить главное, вероятность умереть от большинства конкретных причин смертности в разбивке по возрастным группам по-прежнему смещена в сторону более молодых возрастов.



1355(см. огл. на стр.9)

## Огромные колебания уровней смертности. Конкурирующие объяснения

Необычайно высокие колебания уровней смертности, наблюдаемые в России в 1980-х и 1990-х гг., породили обширную и продолжающую свое развитие литературу междисциплинарного характера, содержащую большое число конкурирующих объяснений. Немедленное положительное воздействие на ожидаемую продолжительность жизни антиалкогольной кампании, предпринятой М. С. Горбачевым в начале его правления, не слишком оспаривается. Гораздо меньше согласия в отношении глубинных причин резкого всплеска уровней смертности в начале 1990-х гг. и второго подъема показателя, который начался в 1999 г. С течением времени все отчетливей проявляется тот факт, что роль алкоголя в качестве самой важной (и, по сути, единственной) непосредственной причины этого явления не оспаривается. Важная новая работа (Bhattacharya, Gathmann, and Miller 2011), посвященная обоим периодам, кратко описывает тот консенсус, который формируется по данному вопросу. Как отмечают авторы, неблагоприятное воздействие избыточного потребления алкоголя/пьянства неоднократно подтверждалось (Leon et al. 1997, 2007; Shkolnikov et al. 1998; Brainerd and Cutler 2005; Nicholson et al. 2005; Zaridze et al. 2009; Denisova 2010). Разногласия вызывают именно глубинные причины этих случаев быстрого увеличения смертности.

Авдеев и соавторы (Avdeev et al. 1998) предложили изящную модель наблюдаемых колебаний уровней смертности в России в 1980-х и 1990-х гг. Важная догадка состоит в том, что российское население можно рассматривать как неоднородное. Оно различается, например, мерой склонности к потреблению алкоголя под влиянием внешних воздействий. Авторы постулируют, что антиалкогольная кампания середины 1980-х гг. временно уменьшила вероятность смерти значительной части населения, которое в иных обстоятельствах характеризовалось бы очень высокой вероятностью смерти. В результате благоприятного внешнего воздействия среди общего населения выросла доля группы с потенциально высо-



1356(см. огл. на стр.9)

кой вероятностью смерти. С окончанием периода успеха кампании вероятность смерти для этой группы населения возвратилась к первоначальному уровню. С учетом того, что относительный вес этой группы увеличился, увеличился и наблюдаемый уровень смертности для населения в целом, хотя вероятности смерти для каждой из двух групп не поменялись.

Итак, исключительно резкий рост уровней смертности в 1990-х гг. можно объяснить, по крайней мере отчасти, возвратом к первоначальной тенденции. Калибруя свою модель на основе имеющихся данных, Авдеев и соавторы (Avdeev et al. 1998) оценивают этот эффект примерно в 50% наблюдаемых колебаний.

Бхаттачарья, Гэтман и Миллер (Bhattacharya, Gathmann, and Miller 2011), явно незнакомые с изящным построением Авдеева и коллег, но руководимые той же догадкой, произвели весьма масштабное и скрупулезное исследование воздействия антиалкогольной кампании с разбивкой по времени и регионам России. Их заключения, полученные независимым образом, предоставляют впечатляющую поддержку модели Авдеева и соавторов: они говорят, что от 32% до 49% всплеска смертности можно объяснить данным образом.

Огромный массив литературы пытался выявить базовые социально-экономические факторы, которые стоят за ростом смертности и, в частности, определить роль драматических преобразований в экономике (см. Ellman 1994; Andreev, Biryukov, and Shaburov 1994; Shapiro 1995; Chen, Wittgenstein, and McKeon 1996; Notzon et al. 1998; Cornia and Paniccia 2000; Gavrilova et al. 2000; Brain and Culter 2005).

Первоначальная догадка состояла в том, что рост смертности можно связать с непосредственным воздействием бедности. Однако в работе (Zohoori et al. 1998), использующей данные исследования RLMS (Russian Longitudinal Monitoring Survey[2]), не обнаружено статистически

2. Russian Longitudinal Monitoring Survey, сокращенно RLMS, представляет собой серию общенациональных репрезентативных опросов, которые проводятся в Российской Федерации ежегодно с 1992 г. Первый негосударственный мониторинг социально-экономического положения и состояния здоровья населения Российской Федерации, который отличается широким охватом социально-экономических показателей.



1357(см. огл. на стр.9)

значимых свидетельств того, что переход к нездоровому типу питания оказал воздействие на смертность.

Хотя курение обходится примерно в 8 лет жизни, как подтверждают исследования (Ogloblin and Brock 2003; Perlman et al. 2007; Denisova 2010), в обычных условиях его следует рассматривать как «фоновый» долговременный фактор риска, а не как причину существенных колебаний показателей смертности во времени.

Трейзман (Treisman 2010) исследовал влияние низких цен на водку, используя изменчивость этих цен от одного региона России к другому. Он обнаружил отрицательную взаимосвязь между общими коэффициентами смертности и ценами на водку в отдельных регионах за 1993–2005 гг., интерпретируя такую взаимосвязь как издержки политического популизма и страха перед политической оппозицией, который привел к исключительно низким ценам на водку, что увеличило потребление крепких напитков.

Второе направление исследований посвящено тому, чтобы попытаться выявить и проверить роль неблагоприятных ожиданий и подверженности стрессу. Соответствующую гипотезу впервые выдвинула Шапиро (Shapiro 1995), которая признавала отсутствие эмпирической поддержки этой гипотезы. (Данный вопрос изучался позже, например, в работах: Leon and Shkolnikov 1999; Brainerd and Cutler 2005; Denisova 2010). Значительное влияние этого фактора в странах переходной экономики, включая Россию, в которой произошли резкие изменения общественного статуса больших групп населения, несомненно. В частности, Денисова (Denisova 2010) обнаружила эмпирическую поддержку роли ухудшения общественного положения и неравенства доходов, исследуя с точки зрения снижения продолжительности жизни данные RLMS и содержащийся в них показатель самооценки своего положения в обществе по девятибалльной шкале общественного признания. Его влияние довольно значительно и сравнимо с неблагоприятными воздействиями пьянства и курения. В частности, увеличение самооценки общественного признания от 1 (самая низкая оценка) до 5 (средняя оценка) повышает вероятность продолжения жизни до уровня, который соответствует примерно четырем дополнительным



1358(см. огл. на стр.9)

годам жизни для основных групп населения трудоспособного возраста. Для сравнения — курение обходится в 8 или 10 лет жизни, а избыточное потребление алкоголя — в 10 лет (Denisova 2010, 351).

Стаклер, Кинг и Макки (Stuckler, King, and McKee 2009) опубликовали «неоднозначную» работу, основанную на анализе данных макроэкономического уровня по разным странам, в которой выделяется неблагоприятное воздействие ваучерной приватизации на показатели смертности. Она была подвергнута весьма глубокой критике с точки зрения методологии в работах (Earle and Gehlbach 2011) и (Gerry, Mickiewicz, and Nikoloski 2010), которые использовали несколько взаимодополняющих методов работы и продемонстрировали, что значимость влияния приватизации не сохраняется, если применять улучшенную методику обработки статистических данных. Отсюда вытекает, что нет подтверждения воздействия ваучерной приватизации на смертность. В ответ на горячий отклик Стаклера и соавторов на эту критику Герри (Gerry 2012) провел дополнительное тщательное исследование упомянутых ключевых различий, подчеркивая, что отказ от учета динамического элемента приведет к ошибочным эконометрическим заключениям, поскольку текущее состояние здоровья зависит от его прошлого состояния. В основе главных доводов Герри лежал подтверждающий материал, совершенно аналогичный тому, который представили Бхаттачарья, Гэтман и Миллер (Bhattacharya, Gathmann, and Miller 2011), а ранее смоделировали Авдеев и соавторы (Avdeev et al. 1998).

Роль ухудшения качества здравоохранения, особенно в начальный период дезорганизации, рассматривался в работе (Brainerd and Culter 2005). В некоторой степени его рассматривала Денисова (Denisova 2010). Наличие статистически значимого влияния этого фактора не подтверждено.

Рассмотренные исследования подтверждают, что нездоровый образ жизни играл решающую роль в увеличении уровней смертности в 1990-х и 2000-х гг. Общественному здравоохранению, гражданскому обществу и отдельным его членам следует объединить усилия, чтобы улучшить эту неблагоприятную ситуацию. Кроме



1359(см. огл. на стр.9)

того, многие исследования выявили большое значение стресса, связанного с экономическими преобразованиями, и ограниченную способность индивидов самостоятельно смягчить его за счет умения приспосабливаться к обстоятельствам и неформальных общественных институтов. Поэтому требуются общественные механизмы, которые помогали бы индивидам приспосабливаться к социально-экономическим изменениям.

## Методы поддержания здоровья: знакомство населения со здоровым образом жизни

Современная стратегия и принципы увеличения продолжительности жизни подчеркивают значимость активного участия в поддержании здоровья и, в частности, личную ответственность отдельного члена общества за собственное здоровье. Хорошо известно, что в России широко распространено курение, чрезмерное потребление алкоголя и нездоровый тип питания. Все эти факторы стали предметом анализа исследователей (см., например, работы Cockerham 1997, 2006; Nemtsov 2002).

В 2008 г. общее потребление официально произведенного алкоголя в России достигло 11,5 литров чистого спирта на одного человека старше 15 лет (рис. 33.6, график А). Производство нелегального (незарегистрированного) алкоголя, согласно экспертным оценкам, добавляет к этой величине почти пять литров, и в итоге она составляет 16 литров чистого спирта на одного человека старше 15 лет. Министерство здравоохранения и социального развития приводит цифру 18 литров. Совокупное потребление алкоголя в России выше, чем в большинстве европейских стран. Оно несколько превосходит потребление алкоголя в Чешской Республике, Франции и Германии. Хуже то, что структура потребления смещена в сторону крепких напитков. Между 1988 и 1998 гг. потребление крепких напитков возросло на 233%, потребление пива — на 31%, в то время как потребление вина упало на 6%.

Нездоровый образ жизни свойствен не только группам населения с низкими доходами. Избыточное употребление алкоголя широко распространено и среди представителей высокодоходных децилей населения.



1360(см. огл. на стр.9)

Среднесуточное потребление этанола в группах с разным уровнем дохода показано на графике В рис. 33.6. Как позволяет видеть этот график, потребление этанола является наивысшим в первых трех группах доходов (беднейших), что обусловлено преобладанием в этих группах потребления водки и крепких алкогольных напитков домашнего приготовления. В то же самое время высокодоходные группы (восьмой, девятый и десятый децили) также демонстрируют высокое потребление этанола, сопоставимое с показателями третьей и четвертой групп доходов, — следствие высокого потребления водки и крепких спиртных напитков среди децилей с наивысшими доходами.

России свойственен также один из самых высоких в мире показателей доли курильщиков: по данным Всемирного исследования курения среди взрослого населения (англ. Global Adult Tobacco Survey, см.: WHO 2009), 60% российских мужчин и 22% российских женщин курят. Курение очень распространено среди подростков и молодежи, причем среди возрастной группы от 15 до 18 лет в 2009 году курили 25%. Кроме того, женщины в возрастной группе от 19 до 24 лет курили в большей мере, чем их матери и бабушки, поскольку в последнее десятилетие значительно возросло число девушек, начавших курить. Возраст начала курения снизился с 15 лет в 1993 г. до 11–12 лет в 2009 г., причем среднее число выкуриваемых сигарет возросло: 38,8% выкуривали от 10 до 14 сигарет в день, а 35,7% — более 15 сигарет в день (WHO 2009).

До недавнего времени меры государственной политики по снижению потребления сигарет и крепких спиртных напитков были довольно ограниченными. По состоянию на 2011 г. сигареты были очень дешевы (около 0,80 долл. за упаковку), а крепкие спиртные напитки легко можно было приобрести по очень низким ценам (минимальная цена пол-литровой бутылки водки была установлена на уровне 3 долл.). Лишь в конце 2011 г. государство предложило скромное увеличение акцизов на сигареты. Намерения распространить его на водку проявлено не было.

Не нужно, однако, переоценивать роль государства. Главная роль в усвоении навыков здорового образа жиз-



1361(см. огл. на стр.9)

ни принадлежит отдельным личностям. В то же время, как показывает опыт остального мира, ценовые меры оказываются весьма действенным средством, позволяющим снизить курение и злоупотребление алкоголем. Кроме того, государство играет ключевую роль в деле ознакомления общества с образцами здорового образа жизни. Население России в определенной степени осведомлено о вредных последствиях курения. Например, исследование 1 200 представителей взрослого населения в декабре 2010 г., проведенное Российской экономической школой и компанией *Quirk Global Strategies* (Denisova 2011), показало, что 95% участвовавших в исследовании респондентов считали курение вредным (23%) или очень вредным (72%), причем более половины тех, кто курил ежедневно, признали, что курение очень вредно. В то же время среди российского населения имеет место явная путаница (особенно это касается молодежи) насчет того, что значит здоровый образ жизни. Две трети респондентов в исследовании, проведенном в 2011 г. Высшей школой экономики среди студентов университетов, сообщили, что ведут здоровый образ жизни, 16% сообщили, что курят, 9% сообщили о чрезмерном употреблении алкоголя, а более половины придерживались нездорового питания (Засимова и Колосницына 2011). Однако более половины тех, кто сообщил о чрезмерном потреблении алкоголя, считают, что они придерживаются здорового образа жизни. Доля курильщиков, считающих, что курение не противоречит здоровому образу жизни, составляла 43% для мужчин и 40% для женщин.

Насущная проблема увеличения продолжительности жизни посредством усвоения навыков здорового образа жизни не ограничивается группами риска. Модель поведения, приводящая к преждевременным смертям, широко распространена среди всех групп доходов и воспроизводится среди молодежи. Не нужно недооценивать те возможности осуществить перемены, которыми располагает государственная система, хотя ключевую роль должно будет играть зрелое гражданское общество, в котором присутствует устойчивый средний класс, сознательно относящийся к здоровью (Cockerham 2006). Он может стать пропагандистом здорового образа жизни, передающим идеи населению в целом.



1362(см. огл. на стр.9)

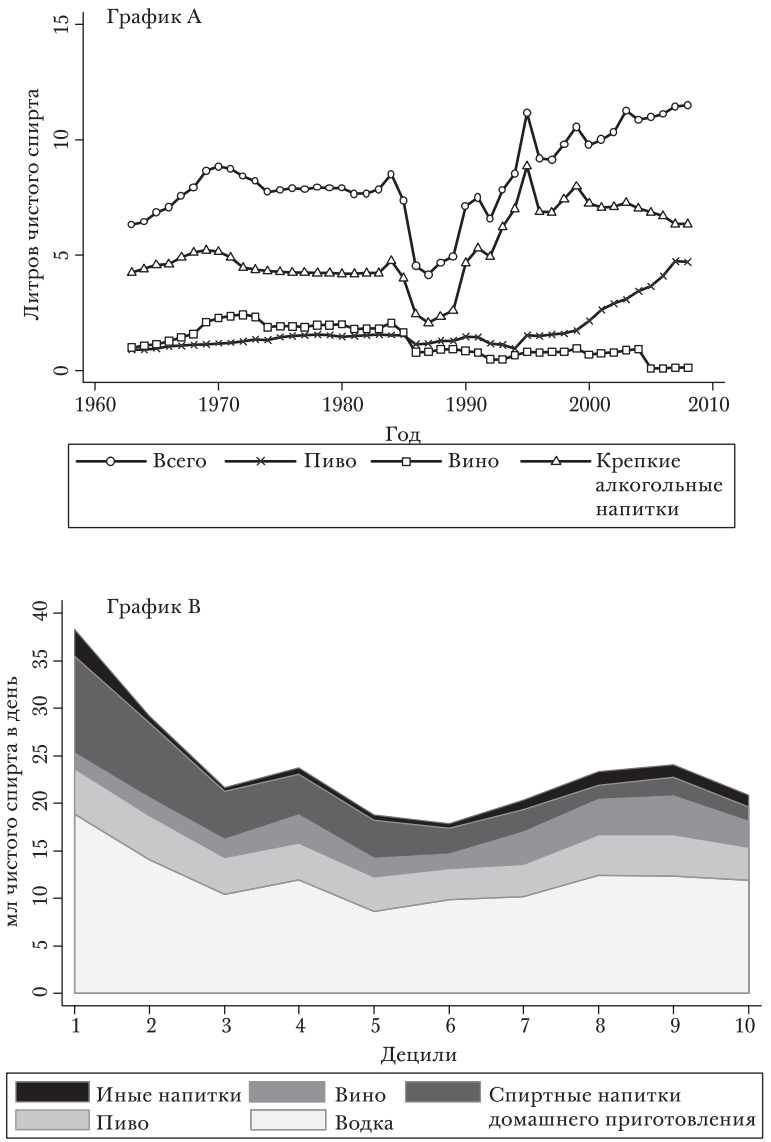



РИС. 33.6 Потребление алкоголя в России

График А: общее потребление (официально зарегистрированное) алкоголя, потребление пива, крепких алкогольных напитков и вина. Литры чистого спирта в год на одного человека старше 15 лет. График В: структура потребления алкоголя по группам доходов (1 = беднейшие, 10 = богатейшие), миллилитров этанола в день.

Источник: исследование World Drink Trends (2009) для графика А; расчеты авторов, основанные на данных исследования RLMS (2005) и подходе Андриенко и Немцова (Andrienko and Nemtsov 2005) для графика В.



1363(см. огл. на стр.9)

## Рождаемость

### Начальная точка

Модернизация здравоохранения в России перед лицом смерти запаздывает, что контрастирует с тем, как менялась рождаемость. Наряду с некоторыми странами Западной и Северной Европы Россия входила в состав небольшой группы стран-«первопроходцев», в которых коэффициенты рождаемости в середине 1960-х гг. упали ниже уровня простого воспроизводства населения: на женщин тех возрастных групп, которые родились в 1940-хх гг., приходилось по 1,83–1,86 детей, рожденных живыми[3].

В 1981 г. в Советском Союзе масштабный пакет мер, стимулирующих материнство посредством длительных отпусков, временно прервал возникавшую тенденцию снижения рождаемости. В наибольшей степени воздействие этих мер проявилось в 1987 г. (Barkalov 1999). На рис. 33.7 показан суммарный коэффициент рождаемости (или коэффициент суммарной рождаемости) в данный период, а также суммарный коэффициент рождаемости, скорректированный по Бонгаартсу—Фини (Bongaarts—Feeney). Последний показатель считают важным, но отношение к нему неоднозначно. Значение и недостатки обоих показателей рассматриваются далее.

### Суровые 1990-е годы

Миниатюрный бэби-бум закончился еще до распада СССР, однако смертность впервые превысила рождаемость именно в 1992 г. (см. рис. 33.1). Часто предполагают, что последствия исторически масштабных экономических и общественных потрясений были основным «спусковым механизмом» резкого падения рождае-

3. Захаров (2008, 916). См. также работу Брейнерд (Brainerd 2012), в которой приведен обзор с глубоким анализом развития российской демографической ситуации в региональном и историческом контексте. Фрейка и Соботка (Frejka and Sobotka 2008) дают общее обзорное исследование рождаемости в странах Запада и Востока.



1364(см. огл. на стр.9)

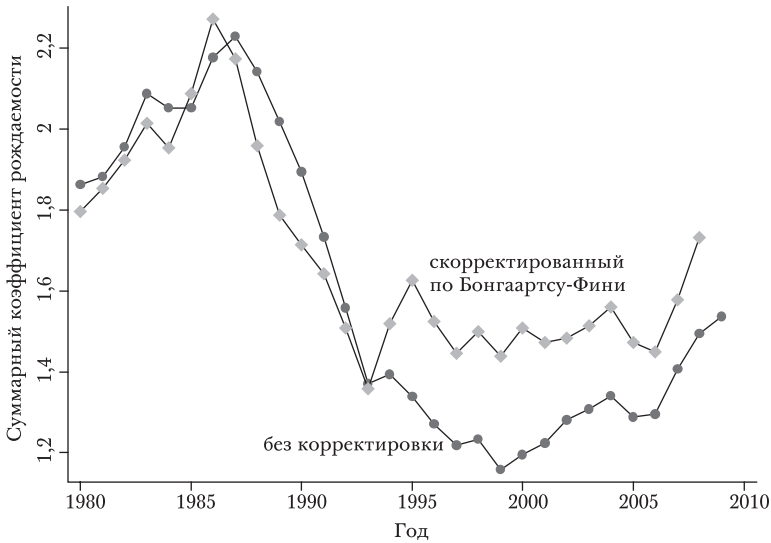



РИС. 33.7 Суммарный коэффициент рождаемости, без корректировки и скорректированный по Бонгаартсу—Фини, 1980–2010 гг.

Источник: база данных о человеческой рождаемости (Human Fertility Database, http://www.humanfertility.org).

мости, но эконометрические свидетельства по этому вопросу неоднозначны[4].

Это перекликается с акцентом, который демографы делают на значимости недавнего прошлого. Авдеев и Монье (Avdeev and Monnier 1995, 28) провели демографический анализ с разбивкой по когортам (возрастным группам), который подсказывает, что «падение рождаемости, наблюдаемое в России с 1987 г., является в значительной мере последствием мер семейной политики, принятых в 1981 г.».

Это заключение обобщил Захаров (Захаров 2006) в глубоком исследовании мер 1980-х гг. Характерные для профессиональных демографов сомнения в долго-

4. См., например, отрицательные выводы Харьковой и Андреева (Kharkova and Andreev 2000), полученные с использованием данных микроопроса 1994 г.; работу (Kohler and Kohler 2002), использующую данные RLMS; и тонко проработанное противоположное заключение в работе Биллингсли (Billingsley 2010), также полученное с использованием RLMS.



1365(см. огл. на стр.9)

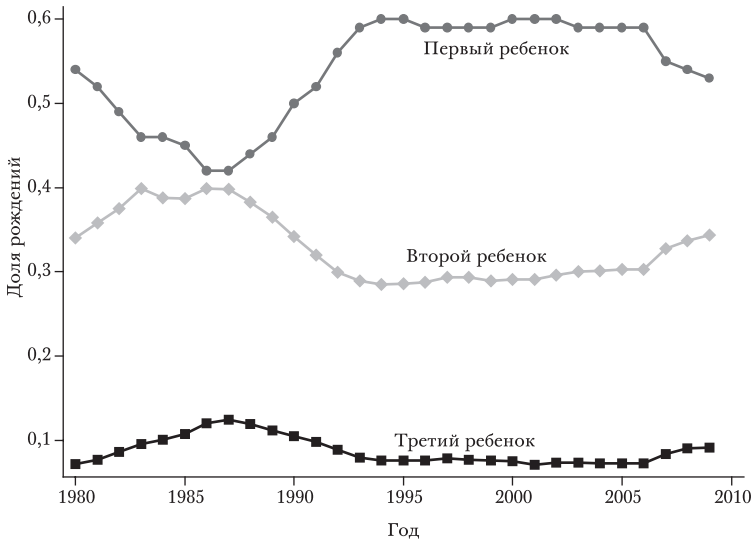



РИС. 33.8 Доли рождений по порядковому номеру ребенка

Источник: база данных о человеческой рождаемости (Human Fertility Database, http://www.humanfertility.org).

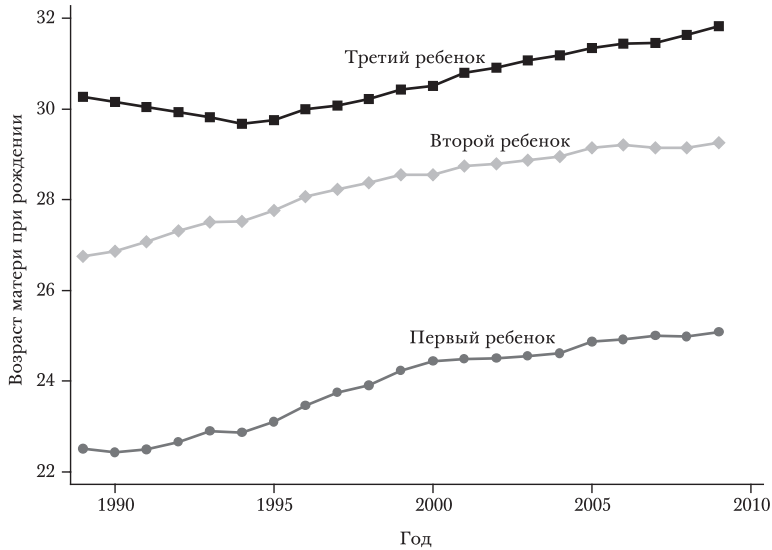



РИС. 33.9 Средний возраст матери в момент рождения очередного ребенка

Источник: база данных о человеческой рождаемости (Human Fertility Database, http://www.humanfertility.org).

срочном воздействии мер стимулирования рождаемости привели его к недооценке вклада «бума» 1980-х гг. на спад 1990-х гг. Как проиллюстрировано на рисунке 33.8, падение рождаемости в 1990-х гг. было, прежде всего, падением показателей рождений второго и третьего детей. Добровольная бездетность в России оставалась на сравнительно низких уровнях даже в 1990-х гг., хотя сейчас она превышает уровень 5–10%, на котором какое-то время держалась.

На рис. 33.9 показан средний возраст матери при рождении первого, второго и третьего детей. Этот рисунок показывает, что первоначальный период не устоявшейся динамики сменился неуклонным повышением возраста матерей при рождении, и это верно для всех порядковых номеров рождений. Россия, для которой долгое время были характерны очень ранние браки и беременности, начала свой путь по дороге к позднему материнству. Возможная поворотная точка видна в годовых таблицах рождаемости для отдельных возрастных групп. В 2009 г. впервые рождаемость для женщин возрастной категории от 25 до 29 лет превысила соответствующий показатель для женщин в возрасте 20–24 лет, а показатели рождаемости для женщин в возрасте 30–34 лет значительно выросли, хотя их все еще невозможно сравнивать с тенденциями стран Центральной и Восточной Европы, в которых эти показатели стали расти быстрее, сближаясь с уровнями Запада, после 1989 г. (Sobotka 2004). Этот факт исключительно важен. Он наводит на мысль, что низкие коэффициенты рождаемости могут быть временным явлением, и в таком случае вряд ли будут характерны для нынешнего поколения женщин детородного возраста.

## Суммарный коэффициент рождаемости и его недостатки

Суммарный коэффициент рождаемости, используемый как один из двух показателей на рис. 33.7, — самый «популярный» коэффициент рождаемости, который очень часто понимают как легко интерпретируемую величину — «среднее число детей, рожденных одной женщиной», но такое толкование может ввести в заблуждение.



1367(см. огл. на стр.9)

Соботка и Лутц (Sobotka and Lutz 2011) представили подробное описание того, как оно может привести к ошибке при выборе политики. Этот коэффициент, на самом деле, гипотетический или «синтетический». Он показывает, сколько детей родит сегодняшняя пятнадцатилетняя девушка, если в каждый период ее жизни для нее будет характерен в точности тот возрастной коэффициент рождаемости, который свойствен именно сейчас, в этом конкретном году, женщинам, которые старше ее. Крайне важное отличие от реальной картины, о котором в последнее десятилетие чаще всего говорили европейцы при обсуждении этого показателя, таково: материнство становится все более и более поздним. При этом средний возраст первых деторождений во многих странах сейчас переходит не через порог 25 лет, как в сегодняшней России, а через уровень 30 лет. В процессе перехода к более позднему деторождению суммарный коэффициент рождаемости вполне может оказаться неподходящим показателем для общего числа детей, которые будут рождены на протяжении всей последующей жизни женщинами определенного поколения, особенно если изменился лишь возраст, в который они планируют иметь детей.

Трудность, конечно, состоит в том, что до того момента, когда данное поколение женщин достигнет конца своего детородного возраста, мы можем лишь моделировать или приближенно описывать первоисточник изменения соответствующего суммарного коэффициента рождаемости. Когда коэффициенты рождаемости оказываются важным вопросом с точки зрения науки или практической политики, никто не желает ждать столь долго.

Демографы уделили много внимания падению в 1990-х гг. европейских коэффициентов рождаемости до величин, весьма напоминающих российский «антирекорд» 1999 г., и высказали гипотезу, согласно которой откладывание деторождений обусловливает крайне низкое и откровенно безрадостное, если ничего не изменится, значение коэффициента рождаемости, которое и приводит к сокращению населения в Европе (различному по масштабу). Демографов привлекла предложенная Бонгаартсом и Фини (Bongaarts and Feeney 1998)



1368(см. огл. на стр.9)

корректировка суммарного коэффициента рождаемости. Для каждого порядкового номера рождения скорректированная величина вычисляется по формуле $TFRi^* = TFRi/(1-r)$, где $r$—изменение среднего возраста матери в момент очередного деторождения ($Mab_{el}$).

## После «антирекорда» 1999 г.

В 1999 г., который следовал за дефолтом и девальвацией, суммарный коэффициент рождаемости в России (без корректировки) достиг самой низкой точки, 1,157, а затем начал повышаться. Хотя 1,157 — своего рода «антирекорд» (Жданов, Андреев и Ясилиониене 2010), в это время в нескольких других странах Восточной и Южной Европы был зафиксирован резкий подъем от уровней, близких к этой крайне низкой величине (Goldstein, Sobotka, and Jasilioniene 2009).

В самой низкой точке скорректированный коэффициент (которым предполагается, что рождение детей просто откладывается вследствие новых предпочтений в пользу позднего деторождения) равен 1,439. Такое различие показателей, превышающее 0,3, типично для Европы в данный период. (Заметим, что скорректированный показатель в 1993 г. не был более высоким, потому что в те времена средний возраст матерей в момент деторождения не увеличивался. Откладывание деторождений в тот момент имело совершенно иной характер.)

Повышение абсолютного числа рождений с низкой точки 1999 г. (рис. 33.1) довольно близко повторяло динамику устойчивого повышения суммарного коэффициента рождаемости (СКР), в том числе и временное падение последнего показателя в 2005 г.: всё большая и большая часть повышательной динамики числа рождений связана с увеличением возрастных коэффициентов рождаемости, а не с увеличением числа женщин основных детородных возрастов (Захаров 2011а, 86, табл. 33.1). К 2009 г. благоприятное воздействие увеличения числа таких женщин, детей бэби-бума 1980-х гг., подходило к своему концу. Всякому долгосрочному повышению коэффициентов рождаемости теперь будет противодействовать грядущее 40-процентное снижение (с 12,14 млн до 7,37 млн человек за период с 1 янва-



1369(см. огл. на стр.9)

ТАБЛИЦА 33.1
Увеличение (%) числа родившихся по годам, в целом и по порядковым номерам деторождений

| | Все деторождения | Первый ребенок | Второй ребенок | Третий ребенок |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | 4,3 | 5,0 | 4,6 | 3,0 |
| 2001 | 3,5 | 4,4 | 3,8 | −2,4 |
| 2002 | 6,5 | 5,3 | 8,4 | 10,2 |
| 2003 | 3,8 | 3,5 | 5,0 | 3,4 |
| 2004 | 3,7 | 3,6 | 4,0 | 3,4 |
| 2005 | −3,0 | −3,1 | −2,4 | −3,4 |
| 2006 | 1,5 | 1,8 | 1,7 | 0,9 |
| 2007 | 8,8 | 1,3 | 17,6 | 26,1 |
| 2008 | 6,4 | 3,1 | 9,6 | 15,5 |
| 2009 | 2,8 | 1,3 | 4,8 | 3,7 |

Источник: Расчеты авторов на основе базы данных о человеческой рождаемости.

ря 2010 г. по 2020 г., http://www.gks.ru) нынешней численности женщин основных детородных возрастов (от 20 до 24 лет).

## Запуск программы материнского капитала — ключевого элемента демографической политики

В 2005 г. тенденция умеренного ежегодного улучшения российских коэффициентов рождаемости была прервана, и рождаемость упала. В мае 2006 г. президент Владимир Путин в знаковом послании к Федеральному собранию выделил демографическую проблему как самый острый вызов, с которым сталкивается Россия, предложив серьезно заняться высокой смертностью, улучшить миграционную политику и стимулировать рождаемость.

Целый ряд мер из числа возможных были упомянуты в этом послании. Некоторые имели довольно большой масштаб, но при этом наращивались поэтапно. Более



1370(см. огл. на стр.9)

того, прирост отсчитывался от очень низкой начальной базы и в условиях быстрого роста экономики. Особого внимания среди мер повышения рождаемости заслуживают увеличение размера финансируемых из федерального бюджета отпускных пособий для женщин, осуществляющих уход за ребенком до достижения им возраста полутора лет, и новая мера, благодаря которой федеральное правительство стало покрывать часть затрат на детское дошкольное воспитание.

В этом послании уже проявилась специфика проводимой в последующем политики: эта политика стимулирования узко нацелена в пользу родителей второго (а в некоторых случаях — и следующего за ним) ребенка. В свете того, что в России доля добровольной бездетности, как говорилось ранее, по-прежнему остается низкой, этот шаг разумен, но он принимает как данность сохранение этой строгой социальной нормы, разрушение которой может продолжаться и далее под давлением процессов модернизации жизненного уклада (Захаров 2011а).

Крайне важное новшество, впервые озвученное в этом майском послании, — предложение предоставлять денежные средства в размере не менее 250 000 руб. матерям, родившим второго ребенка, которые будут использованы при достижении ребенком возраста трех лет: либо на покупку жилья, либо на оплату обучения, либо на финансирование накопительной части пенсии. (Те, кто уже имел двух и более детей, не выбывали из участия: схема могла применяться к следующему ребенку.) На момент объявления описанной меры указанная денежная сумма была равна 9326 долл. (по рыночному курсу) и, таким образом, превышала по абсолютной величине любой сходный материальный стимул для повышения рождаемости в гораздо более богатых странах или регионах (таких как Квебек, Австралия, Италия).

Если перейти к относительным показателям, эта сумма окажется даже более впечатляющей: она в два раза превышает годовой размер официальной средней зарплаты в 2006 г. Чтобы подобрать ее аналог для американских условий, следует рассмотреть материальный стимул на рождение ребенка в размере около 75 000 долларов. Указанная сумма регулярно индексировалась



1371(см. огл. на стр.9)

и в 2011 г. составляла 365 698,4 рубля, 13 000 долл. по среднегодовому обменному курсу. Она превышала среднегодовую зарплату (которая возросла с 2006 г. в большей мере, чем индекс цен) «всего лишь» примерно в 1,65 раза. Можно заметить, однако, что по оценке правительства США для этого периода времени прямые расходы на ребенка в США составляли 220 000 долл. (USDA 2010).

И даже для наиболее скептично настроенных демографов (которые считают, что социальные нормы и личные представления, касающиеся деторождения, весьма устойчивы; что невозможно добиться большего, чем поменять «календарь», или «тайминг», деторождения; что число детей увеличить нельзя) неудивительно, что объявленные меры поддержки принесли результат. Именно потому, что рождение первого ребенка не включалось в пакет мер, результат виден в таблице 33.1 невооруженным глазом.

В 2007 г. число вторых деторождений возросло на 17,8%, однако число рождений первого ребенка выросло лишь на 1,6%, что примерно соответствует тому приросту, которого можно было бы ожидать от небольшого увеличения рядов потенциальных матерей. Число рождений третьего ребенка также значительно выросло. Эта элегантная демонстрация в стиле метода «разность разностей» дает отличную идею для строгого научного исследования, тестирующего воздействие новой меры.

В 2008 г. вновь наблюдалось существенное воздействие. В 2009 г. результаты были менее впечатляющими. За 2010 г. у нас нет никаких данных о числе рождений очередного (первого, второго и т.д.) ребенка (объяснение дано ниже), но нам известно, что общее число рожденных детей возросло в меньшей мере, а в 2011 г. данные за три квартала показывают, что число рожденных детей слегка снизится.

Эти данные по числу рождений очередного (первого, второго и т.д.) ребенка являются примерными, основанными на статистической отчетности из части регионов России, не включая Москву. Если учесть исключительную важность информации о порядковом номере рождения для понимания коэффициента рождаемости, крайне странно, что российский Федеральный Закон 143-ФЗ с 1999 г. запретил при регистрации



1372(см. огл. на стр.9)

рождений сбор информации об их порядковом номере, причем этот закон отменен не был. Несмотря на это, большинство (около 70%) регионов все же собирает эти данные, поскольку медицинское свидетельство о рождении содержит эту информацию и сообщает их в Росстат, по сути, в нарушение закона, как замечает Захаров (2008). Эти данные используются в базе данных о человеческой рождаемости (http://www.humanfertility.org), при этом их качество проверяется.

## Промежуточный итог

«Материнский капитал» — программа, которая может потребовать колоссальных затрат. В предположении, что все сертификаты будут предъявлены, программа означает, что за один лишь первый год действия программы правительство приняло на себя обязательство осуществить в будущем расходы на сумму примерно 10 000 долл. за каждого второго и третьего ребенка. В целом таких детей оказалось около 700 000, но с данной программой можно связать не более 100 000 дополнительно рожденных детей, что подразумевает издержки в размере 70 000 долл. за каждого дополнительно рожденного ребенка.

При обсуждении воздействия какой-либо субсидии на детей на рождаемость между большинством демографов и практически всеми экономистами возникает естественная граница — разделение, которое стало уже, но едва ли исчезло с тех пор, как демограф Джудит Блейк (Blake 1968) впервые оспорила весьма новую в то время теорию Гари Беккера (Becker 1960), согласно которой современных детей удобно рассматривать как потребительские товары длительного пользования. Демографы, испытывая сильную симпатию к социологии, подчеркивают значение норм и ценностей, а экономисты — роль выгод и издержек.

Демографы склонны предупреждать (основываясь как на багаже знаний, приобретенном в процессе обучения, так и на опыте), что большинство мер демографической политики изменят календарь, или тайминг, появления детей, но не число детей, в то время как экономисты более склонны верить, что достаточное изме-



1373(см. огл. на стр.9)

нение стимулов поменяет результаты, хотя при этом нельзя ограничиваться какой-то одной мерой. Сложные и дорогостоящие пакеты долгосрочных мер поддержки семьи, позволяющие женщинам сочетать деторождение с работой, такие как во Франции и в скандинавских странах, показали наилучшие результаты. Однако не столь уж многие демографы, рассуждая отвлеченно, пришли бы к мысли, что после результатов, показанных в 2007 г., эффект такой дорогостоящей программы столь быстро «сойдет на ноль».

Обсуждаемая программа имеет, однако, весьма существенный изъян: на очень значительную сумму, в конечном счете подлежащую получению, наложены весьма существенные ограничения (по расходованию средств). Элементарный экономический принцип подсказывает нам, что ценность для получателя может быть гораздо меньшей, чем издержки для «дарителя». Изучение представленных в Интернете обсуждений «серых» и «черных» схем «обналичивания» сертификатов показало, что в настоящее время население готово уступить 30–40% номинальной стоимости сертификата[5]. Этот изъян программы не случаен: программа не была спроектирована с тем, чтобы вверить родителям денежные средства на различные траты. Она была, весьма вероятно, предназначена для стимулирования рождаемости именно среди растущего среднего класса, а не для того, чтобы помочь находящимся в стесненных обстоятельствах молодым семьям преодолеть трудности первых лет воспитания ребенка в отсутствие дохода одного из супругов.

Семье, предусмотренной этой схемой, лучше всего начать свой путь к новому жилью с помощью ипотечного кредита. Овчарова и Пишняк (Овчарова и Пишняк 2007) показали на основе данных исследования НОБУС — Национального обследования благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах — за 2003 г., что более половины потенциальных родителей не смогут получить ипотечный кредит при имеющихся у них доходах. Варианты, которые позволяли финансировать будущую пенсию и оплату образования, использовались крайне редко.

---

5. При условии немедленной оплаты. — *Примеч. пер.*



1374(см. огл. на стр.9)

Международный кризис 2008 г. больно ударил по России в 2009 г., и на это программа ответила скромной уступкой, позволив примерно 300 000 чел., имевшим просроченные платежи по ипотеке, использовать свои сертификаты до истечения трехлетнего периода, а теперь программа позволяет делать это всем. Тем не менее в августе 2011 г. Пенсионный фонд России (которому поручено исполнение программы) сообщил, что так поступили к этому времени 537 000 семей, хотя было выпущено более 3 млн сертификатов (http://www.pfrf.ru). Возможно, что по этой причине новое положение программы позволяет семьям получать денежные средства на строительство собственного жилья, но не для улучшения или ремонта существующего жилья и не для аренды.

Дополнительные неотложные меры, принятые в 2009 и 2010 г., разрешили единовременные выплаты в размере 12 000 руб., которые получили 90% тех, кто имел на них право. Эти скромные, но реальные суммы, которые составляют малую долю затрат на дополнительного ребенка, в 2011 г. не стали выплачивать.

Итак, в начальные годы существования программа не позволяла компенсировать никакие важнейшие затраты, связанные с деторождением и последующим содержанием детей, которые в наибольшей мере беспокоят те семьи, которые считают необходимым ограничить свою рождаемость исходя из бюджетных ограничений.

Хотя ряд наблюдателей отмечал, что детские сады не покрывают нужды молодых матерей, лишь в ноябре 2011 г., после «многочисленных обращений» в условиях растущих очередей в детские сады, было объявлено о том, что материнский капитал можно стало использовать для оплаты детских садов, причем денежные средства поступали напрямую дошкольному учреждению. Эта мера не создаст новые места в детских садах и, если и приведет к чему-либо, увеличит очереди. Такова часть основных сведений о программе, которые ограничивают ее привлекательность. Существенная загвоздка на самом деле в сознательно избранной схеме реализации данной программы, которая, как заметил Захаров (2011б), воспринимается как символ недоверия к своим гражданам со стороны правительства.



1375(см. огл. на стр.9)

## Аналогичный международный опыт

Хотя программа материнского капитала в России является наиболее дорогостоящей программой подобного рода, экономисты выявили некоторые возможные успехи соответствующей политики в других местах, причем материальное стимулирование деторождения было особенно выражено в Квебеке (Milligan 2005) и в Австралии (Sinclair, Boymal, and De Silva 2012). Наибольшее внимание привлекло блестящее исследование Миллигана на данных по Квебеку, которое подтвердило увеличение рождаемости на 25% при затратах в размере всего лишь 15 000 канадских долларов на дополнительное рождение ребенка. Сам Миллиган предупреждал, что потребуется значительное время, чтобы удостовериться в том, что рождения были дополнительными и не были всего лишь сдвинуты во времени. Недавний австралийский опыт государственного материального стимулирования деторождения также был выделен в качестве возможной модели, и поэтому выводы работы (Drago et al. 2009) разочаровывают. Согласно этим данным, даже в краткосрочном плане предельные издержки появления дополнительного ребенка, рожденного вследствие этого материального стимула, составляют по меньшей мере 124000 австралийских долларов и, возможно, достигают целых 400000 австралийских долларов. Однако эти выводы согласуются с очевидным российским опытом.

Сравним эти данные с результатами Фейрера, Сэкердоута и Стерна (Feyrer, Sacerdote, and Stern 2008, 18), которые, напротив, отмечают, что «скромная помощь в работе по дому, регулярно предоставляемые льготы, например налоговые льготы или даже бесплатный уход за детьми, могут оказать большое воздействие на рождаемость», заодно приводя к изменениям социальных норм. Критика подхода, основанного на материнском капитале, настоятельно подталкивает двигаться в этом направлении. Такой подход не столь эффектен и требует большего времени, но может дать результаты, если в работе участвуют общество, государство и отдельные индивидуумы.



1376(см. огл. на стр.9)

## Общие перспективы изменения численности населения

Многие российские демографы (например, Захаров 2011а; Елизаров 2011) не верят, что нынешняя программа достигнет своих целей, если не внести в нее крупные изменения. Они не исключают возможности достичь в среднесрочной перспективе когортной (свойственной определенной возрастной группе) рождаемости на уровне 1,6 и даже 1,7 ребенка на одну женщину. Такие возрастные коэффициенты рождаемости позволили бы, при надлежащем снижении уровня смертности, предотвратить масштабное снижение численности населения в среднесрочной перспективе за счет миграционного прироста.

Однако в ближайшие десять лет «дефицит», созданный падением рождаемости в 1990-х гг., невозможно восполнить. Будет не хватать будущих матерей и работников, а возможность крупномасштабной миграции, особенно этнических русских, не реалистична. Миграция в настоящее время является скромной по меркам некоторых других стран, но способность российского общества терпеть немецкие или шведские уровни миграции имеет свои пределы. Итак, даже если суммарный коэффициент рождаемости будет относительно постоянным, рабочая сила и число рождений почти наверняка сократятся.

## Выводы

Демографическая ситуация стабилизировалась, но кризис не преодолен. Будет совершенно верно сказать: «Слухи о „вымирании“ России сильно преувеличены» (Елизаров 2011, перефразируя Марка Твена). Широко разрекламированные фальшивки наподобие работы (Eberstadt 2011) не соответствуют фактам, но показатели смертности в любой момент могут вновь повыситься. Большую надежду внушают имевшие место в недавнем прошлом примеры усиливающейся конвергенции[6]

6. Конвергенция — выравнивание или полная ликвидация неравномерности развития. — *Примеч. пер.*



1377(см. огл. на стр.9)

здравоохранения, которые показывают, что отстающим странам зачастую удавалось довольно быстро приблизиться к развитым странам при условии распространения знаний, накопленных в области здравоохранения и медицины. Такое явление, однако, не происходит без усилий государства, гражданского общества и отдельных лиц.

Что касается рождаемости, как одновременно подчеркнул Елизаров, даже если суммарный коэффициент рождаемости продолжит расти и превысит 1,6–1,7, что крайне сомнительно, численность когорты (поколения) тех, кто входит в детородный и трудоспособный возраст, значительно снижена в результате сокращения числа рождений в 1990-х гг. Неясно, в какой степени Россия способна принять миграцию, но будет желательно иметь программу приема иммиграции, грамотно выполняемую и снабженную ресурсами, с целью интеграции мигрантов. Исходя из того, что в следующем десятилетии рабочая сила будет инерционно сокращаться из-за малого числа рождений в 1990-х гг., крайне желательно, чтобы значительные возможности увеличения производительности труда также были использованы. При продолжающемся снижении смертности, особенно в трудоспособных возрастах, а также постепенном и сдержанном подъеме рождаемости умеренная численность грамотно управляемого миграционного потока сможет уравновесить незначительное снижение численности населения.

## Библиография

Андреев, Е. М. 2006. «Модернизация смертности», в: *Демографическая модернизация России, 1900–2000* / Под ред. А. Г. Вишневского. Москва: Новое издательство.

*Население России 1995: Третий ежегодный демографический доклад* / Отв.ред. А. Г. Вишневский. Приложение к Информационному бюллетеню «Население и общество». 1996. М.: Центр демографии и экологии человека.

Демографический ежегодник России. 2010. *Статистический сборник.* М.: Росстат.

Елизаров, В. В. 2011. «Достигнутая стабилизация демографической ситуации—явление временное», *Вопросы социального обеспечения* 14: 31–32.



1378(см. огл. на стр.9)

Жданов, Д., Е. Андреев и А. Ясилиониене. 2010. «Полвека изменений рождаемости в России», доступно по адресу: http://demoscope.ru/weekly/2010/0447/demoscope0447.pdf.

Засимова Л. С. и М. Г. Колосницына. 2011. «Детерминанты здорового образа жизни российских студентов (по материалам выборочного опроса)», работа, представленная на XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля, доступно по адресу: http://regconf.hse.ru/uploads/1dfa4213eb-8f391196b8861a3a5b80cbd44548d4.doc.

Захаров С. В. 2006. «Демографический анализ эффекта мер семейной политики в России в 1980-х годах», SPERO 5: 33–69.

——. 2011а. Глава 3, в: *Население России, 2009* / Под ред. А. Г. Вишневского. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ.

——. 2011б. «Рост числа рождений закончился?», доступно по адресу: http://demoscope.ru/weekly/2011/0453/index.php.

Овчарова Л. Н., Пишняк А. И. 2007. «Новые меры поддержки материнства и детства: стимулирование рождаемости или рост уровня жизни семей с детьми?», SPERO 6: 5–30.

Путин, В. В. 2006. «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации», 10 мая, доступно по адресу: http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml.

Ревич, Б. А. 2010. «Волны жары и смертность населения», доступно по адресу: http://demoscope.ru/weekly/2010/0439/tema03.php.

Росстат. 2010. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. М.: Росстат.

——. 2011. Социально-экономическое положение России, октябрь, доступно по адресу: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_01/IssWWW.exe/Stg/d10/4-0.htm.

Andreev, E. M., V. A. Biryukov, and K. J. Shaburov. 1994. "Life Expectancy in the Former USSR and Mortality Dynamics by Cause of Death: Regional Aspects," *European Journal of Population* 10: 275–85.

Andrienko, Y., and A. Nemtsov. 2005. "Estimation of Individual Alcohol Demand," Economics Education and Research Consortium Working Paper 05/10, available at http://www.eerc.ru/details/EERCWorkingPaper.aspx?id=437.

Avdeev, Alexander, Alain Blum, Seguei Zakharov, and Evegeny Andreev. 1998. "The Reaction of a Heterogeneous Population to Perturbation. An Interpretative Model of Mortality Trends in Russia," *Population: An English Selection* 10(2): 267–302.

Avdeev, A., and A. Monnier. 1994. "A Survey of Modern Russian Fertility," *Population* 49(4–5): 859–901.

Barkalov, N. B. 1999. "The Fertility Decline in Russia, 1989–1996: A View with Period Parity-Progression Ratios," *Genus* 55(3–4): 11–60.

Becker, G. 1960. "An Economic Analysis of Fertility." In *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Universities-National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Series 11. Princeton, NJ: Princeton University Press, 209–23.



1379(см. огл. на стр.9)

Bhattacharya, J., C. Gathmann, and G. Miller. 2011. *The Gorbachev Anti-Alcohol Campaign and Russia's Mortality Crisis*, Available online at https://iriss.stanford.edu/sites/all/files/iriss/Russia_mortality_crisis.pdf.

Billingsley, S. 2010. "The Post-Communist Fertility Puzzle," *Population Research and Policy Review* 29(2): 193–231.

Blake, J. 1968. "Are Babies Consumer Durables?" *Population Studies* 22(1): 5–25.

Bongaarts, J., and G. Feeney. 1998. "On the Quantum and Tempo of Fertility," *Population and Development Review* 24(2): 271–29.

Brainerd, E. 2012. "The Demographic Transformation of Post-Socialist Countries: Causes, Consequences, and Questions." in *Economies in Transition: The Long-Run View* , ed. G. Roland. Basingstoke: Palgrave Macmillan , 57–83.

Brainerd, E., and D. M. Cutler. 2005. "Autopsy of an Empire: Understanding Mortality in Russia and the Former Soviet Union," *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 107–30.

Chen, L. C., F. Wittgenstein, and E. McKeon. 1996. "The Upsurge of Mortality in Russia: Causes and Policy Implications," *Population and Development Review* 22(3): 517–30.

Cockerham, W. 1997. "The Social Determinants of the Decline of Life Expectancy in Russia and Eastern Europe: A Lifestyle Explanation," *Journal of Health and Social Behavior* 38: 117–30.

——. 2006. "Class Matters: Health Lifestyles in Post-Soviet Russia," *Harvard International Review* 2: 64–67.

Cornia, G. A., and R. Paniccia. 2000. *The Mortality Crisis in Transitional Economies*. New York: Oxford University Press.

Davis, C., and M. Feshbach. 1980. *Rising Infant Mortality in the Soviet Union in the 1970s*, U. S. Bureau of the Census, International Population Reports, Series P-95, Washington, DC: U. S. Government Printing Office.

Denisova, I. A. 2010. "Adult Mortality in Russia: A Microanalysis," *Economics of Transition* 18(2): 333–63.

——. 2011. "Do Russians Oppose Anti-Tobacco Policy?" Available at http://freepolicybriefs.org/2011/09/19/do-russians-oppose-anti-tobacco-policy/.

Drago, R., K. Sawyer, K. M. Shreffler, D. Warren, and M. Wooden. 2011. "Did Australia's Baby Bonus Increase Fertility Intentions and Births?," *Population Research and Policy Review* 30: 381–97.

Earle, J. ,and S. Gehlbach, "Did Post-Communist Privatization Increase Mortality?" *Comparative Economic Studies* 53(2): 239–60.

Eberstadt, N. 2011. "The Dying Bear: Russia's Demographic Disaster," *Foreign Affairs* (November/December).

Ellman, M. 1994. "The Increase in Death and Disease under 'Katastroika,'" *Cambridge Journal of Economics* 18 : 329–55 .

Feyrer, J., B. Sacerdote, and A. D. Stern. 2008. "Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations," *Journal of Economic Perspectives* 22(3): 3–22.

Frejka, T., and T. Sobotka. 2008. "Fertility in Europe: Diverse, Delayed and Below Replacement," *Demographic Research* 19: article 3.



1380(см. огл. на стр.9)

Gavrilova, N. S., V. G. Semyonova, G. N. Evdokushkina, and L. A. Gavrilov. 2000. "The Response of Violent Mortality to Economic Crisis in Russia," *Population Research and Policy Review* 19: 397–419.

Gerry, C. J. 2012. "The Journals Are Full of Great Studies but Can We Believe the Statistics? Revisiting the Mass Privatisation–Mortality Debate," *Social Science & Medicine* 75(1): 14–22.

Gerry, C., T. Mickiewicz, and Z. Nikoloski. 2010. "Did Mass Privatization Really Increase Post-Communist Mortality?," *Lancet* 375: 371.

Goldstein, J., T. Sobotka, and A. Jasilioniene. 2009. "The End of 'Lowest-Low' Fertility?" *Population and Development Review* 35(4): 663–99.

Kharkova, T., and E. Andreev. 2000. "Did the Economic Crisis Cause the Fertility Decline in Russia: Evidence from the 1994 Microcensus," *European Journal of Population* 16(3): 211–33.

Kohler, H. P., and I. Kohler. 2002. "Fertility Decline in Russia in the Early and Mid-1990s: The Role of Economic Uncertainty and Labour Market Crises," *European Journal of Population* 18: 233–262.

Leon, D., L. Chenet, V. Shkolnikov, S. Zakharov, J. Shapiro, G. Rakhmanova, S. Vassin, and M. McKee. 1997. "Huge Variation in Russian Mortality Rates 1984–94: Artifact, Alcohol, or What?," *Lancet* 350: 383–88.

Leon, D., L. Saburova, and S. Tomkins 2007. "Hazardous Alcohol Drinking and Premature Mortality in Russia: A Population Based Case-Control Study," *Lancet* (369): 2001–2009.

Leon, D., and V. Shkolnikov. 1999. "The Role of Alcohol and Social Stress in Russia's Mortality Rate: Reply," *Journal of the American Medical Association* 281(4): 322.

Lerner, M. 1973. "Modernization and Health: A Model of the Health Transition," paper presented at the Annual Meeting of the American Public Health Association, San Francisco, CA, November.

Meslé, F., and J. Vallin. 2011. "Historical Trends in Mortality." In *International Handbook of Adult Mortality*, ed. R. G. Rogers and E. M. Crimmins. New York: Springer, 9–47.

Milligan, K. 2005. "Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility," *Review of Economics and Statistics* 87(3): 539–55.

Nemtsov, A. 2002. "Alcohol-Related Harm Losses in Russia in the 1980s and 1990s," *Addiction* 97: 1413–25.

Nicholson, A., M. Bobak, M. Murphy, R. Rose, and M. Marmot. 2005. "Alcohol Consumption and Increased Mortality in Russian Men and Women: A Cohort Study Based on the Mortality of Relatives," *Bulletin of the World Health Organization* 83(1): 812–19.

Notzon, F. C., Y. M. Komarov, S. P. Ermakov, C. T. Sempos, J. S. Marks, and E. V. Sempos. 1998. "Causes of Declining Life Expectancy in Russia," *Journal of the American Medical Association* 279: 793–800.

Ogloblin, C., and G. Brock. 2003. "Smoking in Russia: The Marlboro Man Rides but without Virginia Slims for Now," *Comparative Economic Studies* 45(1): 87–103.

Omran, A. R. 1971. "The Epidemiological Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change," *Milbank Memorial Fund Quarterly* 49(4.1): 509–38.



1381(см. огл. на стр.9)

Perlman, F., M. Bobak, A. Gilmore, and M. McKee. 2007. "Trends in the Prevalence of Smoking in Russia during the Transition to a Market Economy," *Tobacco Control* 16: 299–305.

Saburova, L., K. Keenan, D. A. Leon, and D. Elbourne. 2011. "Alcohol and Fatal Life Trajectories in Russia: Understanding Narrative Accounts of Premature Male Death in the Family," BMC *Public Health* 11: 481.

Shapiro, J. 1995. "The Russian Mortality Crisis and its Causes," In *Russian Economic Reform in Jeopardy?* ed. A. Aslund. London: Pinter Publishers, 149–78.

Shkolnikov, V. M., G. A. Cornia, D. A. Leon, and F. Meslé. 1998. "Causes of the Russian Mortality Crisis: Evidence and Interpretations," *World Development* 26(11): 1995–2011.

Shkolnikov, V. M., F. Meslé, and D. A. Leon. 2002. "Premature Circulatory Disease Mortality in Russia: Population- and Individual-Level Evidence." In *Heart Disease: Environment, Stress and Gender*, ed. G. Weidner, M. Kopp, and M. Kristenson. NATO Science Series, Series I: Life and Behavioural Sciences, vol. 327, 39–68 . Amsterdam: IOS Press.

Sinclair, S., J. Boymal, and A. De Silva. 2012. "A Re-Appraisal of the Fertility Response to the Australian Baby Bonus," *Economic Record* 88(1): 78–87.

Sobotka, T. 2004. *Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.

Sobotka, T., and W. Lutz. 2011. "Misleading Policy Messages Derived from the Period TFR: Should We Stop Using It?," *Comparative Population Studies* 35(3): 637–64.

Stuckler, D., L. King, and M. McKee. 2009. "Mass Privatization and the Post-Communist Mortality Crisis: A Cross-National Analysis," *Lancet* 373(9661): 399–407.

Treisman, D. 2010. "Death and Prices: The Political Economy of Russia's Alcohol Crisis," *Economics of Transition* 18(2): 281–331.

UNDP (United Nations Development Programme). 2009. *National Human Development Report: Russian Federation*. Russia Facing Demographic Challenges 2008. Moscow: UNDP.

USDA (United States Department of Agriculture). 2010. *Expenditure on Children by Families, 2009*. Center for Nutrition Policy and Promotion. Miscellaneous Publication Number 1528–2009.

WHO (World Health Organization). 2009. *Global Adult Tobacco Survey* . Russian Federation : WHO.

——. 2011. *World Health Statistics*. Available at http://www.who.int/whosis/whostat/2011/en/index.html.

World Drink Trends, 2009. Henley on Thames: NTC.

Zakharov, S. V. 2008. "Russian Federation: From the First to the Second Demographic Transition," *Demographic Research* 24(19): 907–972, doi:10.4054/DemRes.2008.19.24.

Zaridze, D., D. Maximovitch, A. Lazarev, V. Igitov, A. Boroda, J. Boreham, P. Boyle, R. Peto, and P. Boff etta. 2009. "Alcohol Poisoning Is a Main Determinant of Recent Mortality Trends in Russia: Evidence from a Detailed Analysis of Mortality Statistics



1382(см. огл. на стр.9)

and Autopsies," *International Journal of Epidemiology* 38(1): 143–53.

Zohoori, N., T. A. Mroz, B. Popkin, E. Glinskaya, M. Lokshin, and D. Mancini. 1998. "Monitoring the Economic Transition in the Russian Federation and Its Implications for the Demographic Crisis — The Russian Longitudinal Monitoring Survey," *World Development* 26(11): 1977–93.

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИНСТИТУТА
ГАЙДАРА

Спрашивайте в книжных магазинах

МОСКВА

**Академия,** специализированные магазины деловой книги в РАНХиГС, просп. Вернадского, 82, (499) 270-29-78
**Москва,** ул. Тверская, 8, стр. 1, (495) 629-64-83, 797-87-17
**Библио-глобус,** ул. Мясницкая, 6/3, стр. 1, (495) 781-19-00
**Московский дом книги,** ул. Новый Арбат, 8, (495) 789-35-91
**Молодая гвардия,** ул. Большая Полянка, 28, (495) 780-33-70
**Фаланстер,** М. Гнездниковский пер., 12/27, стр.3, (495) 629-88-21, 504-47-95 falanster@mail.ru
**Фаланстер на Винзаводе,** 4-й Сыромятнический пер., 1, стр. 6, (495)926-30-42
**Книжный клуб 36,6,** ул. Бакунинская, 71, стр. 10, (495) 926-45-44
**Аргумент**, Ленинские горы, МГУ, д. 1, сектор «Б», (495) 939-42-95
**Науку — Всем,** выставочный зал, Нахимовский просп., 56, (499) 724-25-45
**Дом педагогической книги,** (495) 629-54-35
**Дом книги** на Соколе, (499) 155-38-82
**Циолковский,** ул. Б. Молчановка, 18, (495) 691-51-16, 56-28
**У Кентавра,** книжная лавка РГГУ, ул. Чаянова, 15, (499) 973-43-01
**БукВышка,** университетский книжный магазин (ВШЭ), ул. Мясницкая, 20, (495) 628-29-60
**Додо** на Солянке (DoDo), ул. Солянка, 1/2, стр. 1, м. Китай-Город, 8-926-063-01-35
**Додо** в ТРЦ «Филион» (Dodo Филион), Багратионовский пр-д, 5 (ТРЦ «Филион») м. «Фили», «Багратионовская», 8-929-579-53-22
**Додо** в КЦ ЗИЛ (Dodo ZИЛ культурный центр), ул. Восточная, д. 4, к. 1, м. «Автозаводская», (495) 675-16-36
**Омнибус,** Кутузовский проспект, 21 (кинотеатр «Пионер»), 8-915-418-60-27
**Гнозис,** Турчанинов пер., 4, (499) 255-77-57
**Гоголь books,** в «Гоголь-центре», ул. Казакова, 8, (925) 468-02-30
**Kaspar Hauser,** в галерее «Артплей», Нижняя Сыромятническая, 10/11, (499) 678-02-26

**Книжная экспедиция Управления делами Президента Российской Федерации**: центральный салон и 22 торговых секции, ул. Варварка, 9, (495) 606-52-94
**Ходасевич,** Покровка, 6, 8-965-179-34-98
**Гараж,** Павильон Центра «Гараж», Пионерский пруд, Парк Горького, (495) 645-05-21
Сеть **Читай-город** (Новый Книжный), (495) 937-85-81, 177-22-11
Сеть **Академкнига**
ул. Вавилова, 55/7, (499) 124-55-00
Мичуринский просп., 12, (499) 932-74-79
Цветной б-р, 21, стр. 2, (499) 921-55-96

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

**Санкт-Петербургский дом книги**, Невский просп., 28 (дом Зингера), (812) 448-23-55
**Подписные издания,** Литейный просп., 57, (812) 273-50-53
**Порядок слов,** наб. р. Фонтанки, 15, (812) 310-50-36
**Все свободны,** Мойка, 28, 8-911-977-40-47
**Мы**, Невский просп., 20 (проект Biblioteka), 8-981-168-68-85
**Магазин издательства СПбГУ,** Менделеевская линия, 5, (812) 328-96-91, 329-24-70

ВЛАДИМИР

**Эйдос,** книжный клуб ул. Б. Московская, 20а (в арке), 8-920-623-03-08

ВОРОНЕЖ

**Петровский,** книжный клуб, ул. 20-летия ВЛКСМ, 54а, ТЦ «Петровский пассаж», (4732) 33-19-28

ЕКАТЕРИНБУРГ

**Йозеф Кнехт,** ул. 8 Марта, 7 (вход с набережной), (950) 193-15-33
**Екатеринбургский Дом книги,** ул. Антона Валека, 12, (343) 253-50-10

ПЕРМЬ

**Пиотровский,** книжный магазин и клуб, ул. Ленина, 54, (3422) 43-03-51

РОСТОВ-НА-ДОНУ

**Интеллектуал,** книжный салон, ул. Садовая, 55, Дворец творчества детей и молодежи, фойе главного здания, 8-988-565-14-35
**Сорок два,** пр. Соколова, д. 46, Циферблат, 3-й этаж, 8-906-180-35-14

ПЕНЗА

**Впереплёте,** ул. Московская, 12, (8412) 25-64-68

НОВОСИБИРСК:

**Капиталъ,** литературный магазин, ул. Максима Горького, 78, (383) 223-69-73

**Собачье сердце,** Каменская ул., 32, вход из арки

НИЖНИЙ НОВГОРОД

Приволжский филиал **Государственного центра современного искусства**, Кремль, корп. 6 (здание Арсенала), (831) 423-57-41

КИЕВ

**Архе,** Ул. Якира, 13, +380-63-134-18-93

**Книжный бум,** книжный рынок «Петровка», ряд 62, место 8 (павильон «Академкнига»), +380-67-273-50-10

КАЗАНЬ

**Смена,** Центр современной культуры, ул. Бурхана Шахиди, 7, (843) 249-50-23

КРАСНОЯРСК

**Бакен,** ул. Карла Маркса, 34а, (3912) 88-20-82

**СФУ-Механика роста,** книжная лавка при Северном Федеральном университете. Свободный пр., 82, стр. 1, (3912) 06-26-96, 06-39-28

ИНТЕРНЕТ-МАГАЗИНЫ

LibroRoom http://libroroom.ru/
OZON.ru http://www.ozon.ru/
Лабиринт http://www.labirint.ru/
Боффо! http://www.boffobooks.ru/
BOOKS.ru http://www.books.ru/
Бизнес-книга http://bizbook.ru/
Книга.ru http://www.kniga.ru/
Read.ru http://read.ru/
Спринтер http://www.sprinter.ru/
Интернет-магазин научной книги http://urss.ru/

В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ:

ЛитРес http://www.litres.ru/
OZON.ru http://www.ozon.ru/

ОПТОВЫЕ ПРОДАЖИ

Издательский дом «Дело» РАНХиГС,
Москва, просп. Вернадского, 82, (495) 433-25-02, 433-25-10

ЭКОНОМИКА РОССИИ.
ОКСФОРДСКИЙ СБОРНИК

Главный редактор издательства Валерий Анашвили
Научный редактор издательства Артем Смирнов
Выпускающий редактор Елена Попова
Корректор Ольга Черкасова
Верстка Ярослава Агеева

Издательство Института Гайдара
125993, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1

Подписано в печать 10.12.14.
Тираж 1000 экз. Формат 70×100/16
Отпечатано в филиале «Чеховский печатный двор»
ОАО «Первая образцовая типография»
www.chpd.ru. Факс (496) 726-54-10, (495) 988-63-87
142300, г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1.

1387(см. огл. на стр.9)